

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI BOLOGNA

FACOLTA' DI LETTERE E FILOSOFIA

Dipartimento di Discipline storiche

Dottorato di ricerca in *Storia d'Europa: Identità collettive, Cittadinanza e Territorio (Età moderna e Contemporanea)*. XVIII° ciclo.

***I LUOGHI DEGLI IMMIGRATI.
ESPERIENZE DI PARTECIPAZIONE DEGLI STRANIERI
IN EMILIA-ROMAGNA FRA RIVENDICAZIONI
IDENTITARIE E TRASFORMAZIONI DEL TERRITORIO
(DAGLI ANNI SETTANTA ALLA FINE DEL NOVECENTO)***

Settore disciplinare M-GGR-01

Relatrice:

**Prof.ssa Paola Bonora
Giardini**

Presentata da:

Dott.ssa Angela

Coordinatrice del dottorato:

Prof.ssa Maria Malatesta

Anno Accademico 2005/2006

Indice

Introduzione

PARTE PRIMA - LA SOCIETÀ EMILIANO-ROMAGNOLA DALLA META' DEGLI ANNI SETTANTA ALLA FINE DEL NOVECENTO

Cap. 1 - Il modello territoriale emiliano e la cultura della partecipazione democratica

- 1.1 - Il sistema locale territoriale Emilia-Romagna
- 1.2 - Un *welfare* locale partecipato
- 1.3 - Dalla crisi degli anni Settanta alla riorganizzazione del sistema locale emiliano
- 1.4 - Una nuova concezione del *welfare* territoriale

Cap. 2 - Il sistema economico e le dinamiche evolutive della popolazione regionale

- 2.1 - Distretti industriali e terziarizzazione economica
- 2.2 - Il sistema economico emiliano
- 2.3 - I cambiamenti nel mercato del lavoro regionale
- 2.4 - Struttura della popolazione e movimenti migratori in Emilia-Romagna
- 2.5 - L'afflusso dei lavoratori stranieri

PARTE SECONDA - LE FORME DI PARTECIPAZIONE ALLA VITA PUBBLICA LOCALE DEGLI IMMIGRATI STRANIERI IN EMILIA-ROMAGNA

Cap. 3 - Modelli di rappresentanza e strategie territoriali di partecipazione degli immigrati stranieri

- 3.1 - Cittadinanza, rappresentanza politica ed altre forme di partecipazione alla vita pubblica locale
- 3.2 - Un approccio territorialista per l'inclusione degli attori deboli
- 3.3 - La rappresentanza politica degli immigrati in ambito nazionale ed europeo
- 3.4 - Sviluppi normativi e ampliamento delle forme di partecipazione degli immigrati stranieri in Italia

Cap. 4 - La Consulta per l'emigrazione e l'immigrazione della Regione Emilia-Romagna

- 4.1 - La fase di avvio della Consulta negli anni Settanta
- 4.2 - L'unitarietà della Consulta negli anni Ottanta
- 4.3 - Gli anni Novanta: verso la separazione degli organismi regionali di rappresentanza

Cap. 5 - Le esperienze locali di rappresentanza degli stranieri: Forum delle Associazioni, Consulte comunali e Consiglieri aggiunti

- 5.1 - I limiti dei modelli di rappresentanza degli immigrati stranieri
- 5.2 - Consulte comunali degli immigrati e Consiglieri aggiunti stranieri in Emilia-Romagna negli anni Novanta
- 5.3 - Il Forum delle Associazioni degli immigrati non comunitari di Bologna e provincia
- 5.4 - L'evoluzione del modello di rappresentanza dopo il volgere del secolo

Cap. 6 - Modelli partecipativi nelle politiche territoriali per l'integrazione degli immigrati

6.1 - La fase di avvio delle politiche per l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati stranieri

6.2 - Gli sviluppi degli anni Novanta

6.3 - Il caso dei centri interculturali

Conclusioni

Introduzione

“Il diritto di cittadinanza in una comunità civica si acquisisce, prima di tutto, partecipando attivamente alla vita comune”.

Putnam R.D., 1993, *La tradizione civica delle regioni italiane*, Milano, Arnoldo Mondadori, pag. 103.

Nella tesi mi sono posta l'obiettivo di approfondire la comprensione degli strumenti di rappresentanza politica e delle dinamiche partecipative che hanno riguardato gli immigrati stranieri nel quadro territoriale regionale dell'Emilia-Romagna. Il periodo considerato, dalla metà degli anni Settanta alla fine del Novecento, è necessariamente attuale, poiché le trasformazioni nelle direttrici dei flussi di popolazione che hanno portato all'afflusso, sempre più consistente, di lavoratrici e di lavoratori stranieri in Italia, sono un aspetto relativamente nuovo, che ha cominciato a dispiegarsi, in forma compiuta, proprio a partire dal decennio dal quale ho scelto di avviare.

E' solo a partire dagli anni Settanta che il nostro Paese è diventato meta di crescenti flussi di popolazione dall'estero in cerca di un'occupazione, che si sono progressivamente trasformati in una componente strutturale del sistema economico e sociale. Se era quindi abbastanza facile stabilire una data di inizio dalla quale cominciare ad affrontare il tema, allo stesso tempo si imponeva l'esigenza di stabilire un termine temporale entro cui contenere l'analisi, poiché la continua evoluzione che caratterizza questa materia avrebbe rischiato di determinare un'incessante rincorsa delle ultime novità sul terreno, senza poter giungere ad alcuna considerazione conclusiva, seppure di carattere provvisorio e relativa ad una determinata fase storica. L'individuazione di tale termine nella conclusione del secolo permetteva di affrontare l'argomento in modo abbastanza compiuto e di rendere conto dell'intero ventaglio delle esperienze realizzate sul terreno della rappresentanza politica e della partecipazione degli immigrati alla vita dei territori locali, sia di quelle concluse che dei processi ancora in fieri, che non si discostano in modo significativo da quanto promosso nel periodo considerato.

La crescita dell'immigrazione in Italia è stata piuttosto rapida ed ha riguardato in modo particolare le aree territoriali caratterizzate da un maggiore sviluppo economico. Nei sistemi locali della piccola e media impresa, di cui il caso emiliano è emblematico, l'immigrazione ha assunto la caratteristica di un fenomeno diffuso, capace di inserirsi non solo negli innumerevoli interstizi di un

sistema economico che ha raggiunto la propria maturità, ma anche di trovare un'ampia collocazione nelle attività agricole e nel comparto industriale, a fianco della manodopera locale, contribuendo in tal modo a sostenere la crescita di tutti i settori produttivi, soprattutto in una fase di spiccato decremento demografico. Nel caso emiliano la dinamicità del sistema economico, le trasformazioni delle strutture familiari e il progressivo declino della popolazione regionale, sono i fattori primari che spiegano il deciso incremento della quota di popolazione di origine straniera. Non per caso l'Emilia-Romagna è diventata nel 2006 la seconda regione italiana quanto al numero di immigrati in rapporto alla popolazione totale. Il significativo incremento degli immigrati stranieri, sia in termini assoluti che relativi, ha generato, anche in una regione tradizionalmente caratterizzata da un alto senso civico, non poche fratture nel tessuto sociale, emerse nella competizione per l'accesso alle risorse sempre più scarse dello stato sociale e in vere e proprie espressioni di insofferenza e intolleranza verso gli stranieri in ampi strati della popolazione.

L'alto grado di civismo che ha tradizionalmente caratterizzato l'Emilia-Romagna, del quale si trova riscontro negli studi internazionali oltre che locali, ha fatto di questa regione, nel secondo dopoguerra, un fertile terreno per la sperimentazione di politiche innovative caratterizzate da un'ampia partecipazione sociale, che le hanno valso l'appellativo di "modello", con esplicito riferimento alla capacità delle forze di governo locali di assecondare le esigenze di sviluppo del sistema produttivo e di promuovere allo stesso tempo condizioni di maggiore benessere per la popolazione, attraverso lo sforzo continuativo di favorire una compiuta cittadinanza fondata sul lavoro e condizioni di uguaglianza e pari dignità sociale per tutta la popolazione. Per queste peculiarità l'Emilia-Romagna mi è sembrata un caso regionale estremamente interessante da analizzare con riguardo alle dinamiche partecipative messe in atto nei confronti delle lavoratrici e dei lavoratori stranieri che hanno qui trovato le condizioni per un favorevole insediamento.

Se è vero, come la letteratura sull'argomento afferma da tempo, che l'immigrazione straniera ha la capacità di agire da specchio e di riflettere i punti di forza e le alterazioni del tessuto sociale in cui si inserisce, allora scegliere di occuparsi della partecipazione degli immigrati in Emilia-Romagna può aiutare a far luce anche sulla tenuta, o viceversa sullo sfilacciamento, del tessuto progressivo e solidale che ha caratterizzato per un lungo periodo questo quadro territoriale.

Mi sono accostata a questo terreno di studio tenendo conto della dimensione storica del problema, cercando di cogliere l'evoluzione dell'immigrazione in Emilia-Romagna e le forme della partecipazione degli stranieri, nel periodo temporale considerato, alla luce del quadro più ampio dei rapporti politici, economici e sociali che coinvolgevano la regione. Un quadro che ho cercato di

tracciare attraverso un esame di contesto preliminare alla trattazione del tema centrale della ricerca. Nel primo capitolo mi sono soffermata sugli aspetti politici ed ho esaminato quegli elementi delle politiche sociali e delle prassi che nei primi decenni del secondo dopoguerra, a fronte di un prolungato ruolo di minoranza in ambito nazionale, caratterizzarono, nell'esperienza emiliana, la rivincita della politica antagonista del PCI in ambito locale e furono alla base di una modalità innovativa e ampiamente partecipata di gestione sociale dei servizi del territorio.

Nel secondo capitolo ho invece esaminato le caratteristiche economiche del modello emiliano ed ho ripercorso gli aspetti legati all'affermazione, a partire dagli anni Sessanta, di un sistema produttivo organizzato in distretti industriali. Un sistema che in Emilia-Romagna, come in altre aree del Centro e del Nord-Est, ha conosciuto un notevole successo nei decenni successivi, trainando la regione fra le aree economicamente più avanzate del pianeta e dando luogo ad una crescita economica che, a fronte delle caratteristiche della struttura demografica della regione, ha determinato il forte aumento dei flussi migratori nella sua direzione. Ho quindi cercato di considerare le dinamiche e le peculiarità di questi flussi, in relazione ai processi di trasformazione del mercato del lavoro regionale. Dall'esame dei dati emerge la preponderanza, in Emilia-Romagna, di un'immigrazione interna, proveniente dalle regioni meridionali. Un aspetto che risulta tuttavia piuttosto trascurato negli studi locali durante il periodo indagato. La documentazione di produzione istituzionale in particolare, soprattutto nel corso degli anni Novanta, si è occupata quasi esclusivamente dell'immigrazione straniera, certamente più problematica per i governi locali, mettendo in secondo piano il problema del persistere e perfino del riacutizzarsi dei trasferimenti interni al paese, effetto dell'insanabile frattura che continua a caratterizzare le diverse aree del territorio nazionale. Il tema dell'immigrazione interna è stato ripreso solo recentemente dalla pubblicistica locale, dopo che alcuni studi ne avevano evidenziato la ripresa e la portata.

Oltre ad un'attenzione alla dimensione storica, che si imponeva anche per la precisa impostazione del corso del dottorato di ricerca, ho voluto ad ogni modo mantenere una prospettiva di tipo geografico, agganciandomi a quei filoni disciplinari più attenti ad indagare gli aspetti della partecipazione sociale come elementi cardine dei processi di territorializzazione. La partecipazione dei soggetti locali alle scelte che interessano i territori, compresa l'inclusione degli attori più deboli, è, da questo punto di vista, il prerequisito fondamentale per costruire relazioni virtuose in grado di innescare progetti condivisi generatori di valore aggiunto territoriale e nuove forme di territorialità. Espressioni di una "dimensione attiva delle interazioni fra soggetti e fra soggetti e territorio, (che), consente di vedere insieme le risorse e i valori del territorio e, quindi, di pensare alla dimensione

territoriale come dimensione costitutiva dei processi di trasformazione territoriale e di sviluppo”⁴⁸. Questi aspetti emergono più compiutamente nelle trasformazioni più recenti dei processi di regolazione della politica locale, con l’affermazione, a partire dagli anni Novanta, in seguito alla crisi degli strumenti classici della rappresentanza, di modalità di governo dei territori basate su metodi di regolazione non gerarchica, che prevedono la partecipazione ed il coinvolgimento della molteplicità degli attori territoriali. L’esame dello sviluppo, in Emilia-Romagna, di una simile modalità di coordinamento degli attori locali a proposito delle politiche per l’immigrazione sarà oggetto, in particolare, dell’analisi compiuta nell’ultimo capitolo della tesi, relativo all’implementazione degli interventi per l’integrazione sociale degli stranieri.

Un capitolo nel quale ho cercato di esaminare le modalità di partecipazione, al di là delle forme di rappresentanza formale, sperimentate nel territorio regionale per consentire agli immigrati di prendere attivamente parte alla vita pubblica locale, in vista di una loro inclusione nell’ambito della solidarietà socio-politica che tende a realizzarsi a questo livello. Ho pertanto considerato alcune prassi di coinvolgimento degli immigrati, come la partecipazione alla programmazione dei *Piani territoriali provinciali per l’integrazione degli immigrati*, nel cui contesto i Centri interculturali, anch’essi oggetto di esame come esempio di uno strumento operativo di tipo innovativo e partecipato, non sono che un tassello peculiare, al fine di favorire l’inserimento degli immigrati stranieri all’interno delle reti dei soggetti locali che si attivano per realizzare progetti condivisi in ambito istituzionale e sociale. In questa parte della tesi ho cercato di evidenziare il ruolo delle Province, quale ente intermedio di coordinamento e concertazione degli interventi, basandomi sui materiali e sulle testimonianze raccolte dai responsabili provinciali in materia di immigrazione, ai quali va il mio sentito ringraziamento per avere accettato di fornirmi le informazioni relative alla loro attività.

Mi sono occupata delle esperienze di rappresentanza politica formale degli stranieri nel quarto capitolo, dopo aver discusso, nel capitolo precedente, degli aspetti teorici inerenti al riconoscimento, agli immigrati stranieri, dei diritti di cittadinanza e di partecipazione politica e sociale nei nuovi contesti di inserimento e aver preso in esame le principali esperienze in ambito europeo e l’evoluzione della normativa nazionale ed europea di riferimento. In questa parte della tesi mi sono soffermata sulle esperienze delle Consulte o Consigli degli immigrati e dei Consiglieri aggiunti stranieri, organismi, generalmente di livello municipale, che operano di fatto un

⁴⁸ Governa F., 2006, *Territorio e territorialità fra risorse e valori*, in Bertocin M., Pase A., (a cura di), *Il territorio non è un asino. Voci di attori deboli. Atti del Convegno Rovigo, 9-10 giugno 2005*, Milano, Angeli.

riconoscimento soprattutto simbolico nei confronti degli immigrati, identificandoli quali interlocutori legittimati e credibili degli organi politici locali. Ho quindi esaminato gli organismi di questo tipo implementati in Emilia-Romagna, nel corso degli anni Novanta, per tentare di attivare una partecipazione alla vita politica da parte degli immigrati stranieri, pur in assenza di un formale riconoscimento dei diritti politici in quanto tali.

Nel quarto capitolo ho invece esaminato le forme di partecipazione e rappresentanza a livello regionale, cercando di ricostruire, attraverso i suoi atti formali, l'attività della *Consulta regionale per l'emigrazione e l'immigrazione*, organismo costituito nel 1975 per supportare la Giunta regionale nella predisposizione degli interventi rivolti, allo stesso tempo, agli emigrati emiliano-romagnoli in altri paesi e agli immigrati interni e stranieri trasferitisi nella regione. Ho cercato di mettere in luce, attraverso la vita di questo organismo, l'evoluzione della rappresentazione politica locale sull'immigrazione e i tentativi, purtroppo scarsamente riusciti, di promuovere delle forme di partecipazione e di rappresentanza a questo livello territoriale. Per l'indagine dell'attività della Consulta mi sono avvalsa dei verbali delle sedute della *Consulta regionale per l'emigrazione e l'immigrazione* e del relativo Comitato esecutivo dal 1975 al 2000, dei documenti interni regionali e delle pubblicazioni periodiche della Consulta e delle associazioni che facevano parte di tale organismo. Documenti di estremo interesse che tuttavia giacciono polverosi e dimenticati, senza preciso ordine e archiviazione, nei sotterranei della Regione. A questo riguardo desidero ringraziare in modo particolare i funzionari del *Servizio politiche per l'Accoglienza* e della *Consulta regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione* della Regione Emilia-Romagna per avermi fornito le informazioni e i materiali originali senza i quali non avrei potuto analizzare l'attività di questo organismo.

Capitolo 1

Il modello territoriale emiliano e la cultura della partecipazione democratica

1.1 – Il sistema locale territoriale Emilia-Romagna

L'Emilia-Romagna è stata spesso indicata, nella letteratura specialistica come nei discorsi comuni, alla stregua di “modello”. Emblema di una società nella quale convivevano uno sviluppo produttivo fra i più elevati in Europa, condizioni di benessere ampiamente diffuse fra la popolazione e una coesione sociale capace di tramandare nel tempo, mantenendolo in vita, un tessuto solidale dalle radici antiche⁴⁹.

Nell'osservare l'evoluzione del sistema regionale emiliano-romagnolo non si può prescindere dal sottolineare il ruolo centrale che la strategia del Partito Comunista Italiano svolse nell'imprimere a tale sistema una serie di caratteristiche del tutto peculiari e specifiche. La forza del PCI in Emilia-Romagna, incentrata nell'immediato dopoguerra sul monopolio della rappresentanza della classe operaia urbana e della mezzadria, si estese nei decenni successivi grazie all'allargamento della base del proprio consenso elettorale, oltre che ai pensionati, ai ceti medi produttivi (gli artigiani ma non i commercianti) e ad una quota dei lavoratori dipendenti del terziario (impiegati, tecnici ed intellettuali)⁵⁰.

Gli anni Sessanta del Novecento rappresentano il cuore dell'esperienza del “laboratorio Emilia” e del disegno comunista di riforma sociale che si impose a livello locale. E' in questo decennio che in Emilia-Romagna i governi di sinistra (e soprattutto il Partito Comunista, alla guida della maggior parte delle amministrazioni territoriali) realizzarono quella strategia cooptativa di un ampio spettro di forze politiche e sociali per il raggiungimento dei propri scopi progressivi, evidenziando “l'insaziabile ossessione per l'integrazione, all'interno di un meccanismo compensativo, per certi versi *scambistico*, delle controparti nel lungo processo di costruzione di un

⁴⁹ Nella tesi saranno approfonditi solo gli aspetti dello sviluppo regionale che hanno maggiore attinenza con il tema trattato. Per una visione complessiva dell'evoluzione storica del quadro territoriale regionale e delle caratteristiche del modello di sviluppo che qui si è affermato si rimanda alla raccolta di saggi contenuti nella monografia regionale sull'Emilia-Romagna, curata da Roberto Finzi, edita da Einaudi nella collana della Storia d'Italia.

⁵⁰ Cfr. Anderlini F., 1990, *Terra rossa. Comunismo ideale socialdemocrazia reale. Il PCI in Emilia-Romagna*, Istituto Gramsci Emilia-Romagna.

sistema di potere incardinato sulla radicatissima egemonia comunista”⁵¹. Il PCI scontava la marginalizzazione in campo nazionale e cercava di affrancarsi da tale condizione promuovendo, nelle regioni in cui più forte era il suo radicamento ed in modo peculiare in Emilia-Romagna, l’ideale sociale alternativo di cui era portatore, invitando alla compartecipazione anche le minoranze. Una conduzione dei processi politici, sempre aperta e palese, sebbene coordinata e controllata dal Partito Comunista, che si rivelerà determinante per l’affermazione di quel modello vincente di sviluppo territoriale che cominciava ad imporsi proprio in quegli anni.

La realizzazione di tale sistema di potere, evidentemente funzionale alle stesse minoranze per i vantaggi oggettivi che esse potevano trarre dall’attuazione di un progetto politico fortemente impegnato nella promozione dello sviluppo sociale, territoriale ed economico, portò alla realizzazione, nel trentennio successivo al secondo dopoguerra, di una società dai caratteri fortemente progressivi sul piano sociale e culturale, oltre che economico. Magagnoli, analizzandone diversi aspetti, evidenzia la presenza di un “sistema politico emiliano”, pur precisando che “più che di un *modello emiliano* sarebbe opportuno argomentare di diversi *modelli emiliani* subregionali inseriti all’interno di un progetto di coordinamento politico regionale di essi”⁵².

Fra gli aspetti centrali della strategia di sviluppo attuata dal PCI in Emilia-Romagna vi era da una parte l’introduzione di politiche sociali estese e innovative, caratterizzate da un’elevata impronta democratica, a palesare il preciso impegno politico sul fronte di un *welfare* non solo assistenziale ma di promozione dell’individuo, realmente capace di compensare gli squilibri generati dalla crescita economica. Particolarmente avanzate risultarono le politiche in campo sanitario e scolastico, vere e proprie anticipazioni degli interventi assunti in seguito su scala nazionale. D’altra parte era accordato un ampio sostegno allo sviluppo del sistema produttivo delle piccole imprese, nell’ambito di una strategia che mirava a contrastare le concentrazioni monopolistiche, con modalità anche in questo caso spesso innovative, che andarono dalla creazione delle aree attrezzate negli anni Cinquanta fino alla realizzazione dei numerosi enti di servizio alle imprese negli anni Settanta e Ottanta. Una politica industriale capace di facilitare e sostenere l’affermazione di quella piccola e media industria diffusa, organizzata in distretti, alla quale principalmente si deve il successo dell’economia regionale emiliano-romagnola.

⁵¹ Magagnoli S., 2003, *Una riflessione storica su governo e governance a Parma*, pp. 175-176, in IpL, *Governo e Governance: reti e modalità di cooperazione nel territorio regionale*, 2° Rapporto Annuale dell’ Istituto per il Lavoro, Milano, Angeli; Seravalli G., 1999, *Teatro regio, teatro comunale. Società, istituzioni e politica a Modena e a Parma*, Catanzaro, Meridiana Libri.

Nel secondo capitolo esamineremo le principali caratteristiche dello sviluppo dell'economia dei distretti in Emilia-Romagna. Per ora vogliamo soltanto richiamare l'attenzione sul fatto che, come è stato osservato, “non è stata tanto la distrettualizzazione che ha condotto al successo l'economia emiliana, ma l'insieme, il sistema, l'ambiente dell'intera regione che ha generato il *milieu* emilianoromagnolo. Un *mélange* complesso fatto di mille sfaccettature, non solo economiche, ma sociali, culturali, psicologiche, ideologiche”, che rappresentano il substrato dell'identità emiliana⁵³. Secondo questa impostazione l'analisi del contesto regionale deve cogliere, attraverso una chiave di lettura territorialista e pur con la consapevolezza della ricchezza delle specializzazioni e delle differenziazioni interne, quelle caratteristiche che conferiscono all'Emilia-Romagna l'aspetto di un sistema coordinato dotato di una certa organicità, un sistema locale territoriale, appunto, nell'accezione geografica di cui tra poco diremo.

Anche le ricerche curate da analisti internazionali hanno colto questo aspetto della sedimentazione di una serie di condizioni favorevoli allo sviluppo di una società avanzata in Emilia-Romagna. Nei noti studi sul rendimento istituzionale della Regione Emilia-Romagna si faceva riferimento al concetto di *civiness* per rendere il senso della presenza, in Emilia-Romagna, di una società nella quale i cittadini manifestavano diffusamente il proprio interesse alle questioni che regolavano la comunità civica in cui erano inseriti, attraverso una partecipazione alla vita comunitaria le cui motivazioni andavano ben oltre il perseguimento o la salvaguardia di interessi privati, essendo manifestazione di vere e proprie virtù civili, sulle quali poggiava quello che veniva indicato come il governo regionale più dinamico e innovativo in Italia⁵⁴.

Putnam assunse quattro indicatori per mostrare il grado di evoluzione della società civica regionale. In primo luogo la vivacità della vita associativa, indicatore di *civiness* fondamentale, considerato che le associazioni “diffondono fra i partecipanti il senso della cooperazione, della solidarietà e dell'impegno sociale” e che la “partecipazione a organizzazioni pubbliche inculca l'abitudine alla cooperazione e un senso di condivisione di responsabilità nelle imprese collettive”⁵⁵. Il secondo indicatore utilizzato riguardava la tiratura dei giornali, che consente di analizzare il grado di informazione dei cittadini e quindi la loro preparazione ad esprimersi sulle decisioni che

⁵² Magagnoli S., 2003, *Una riflessione storica su governo e governance a Parma*, cit., pag. 167.

⁵³ Bonora P., 1999, *Costellazione Emilia. Territorialità e rischi della maturità*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, pp. 52-53.

⁵⁴ Cfr. Putnam R.D., Leonardi R., Nanetti R.Y., 1985, *La pianta e le radici: il radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino; Leonardi R., Nanetti R.Y. (a cura di), 1991, *Le regioni e l'integrazione europea: il caso Emilia-Romagna*, Milano, Angeli; Putnam R.D., 1993, *La tradizione civica delle regioni italiane*, Milano, Arnoldo Mondadori.

⁵⁵ Putnam R.D., 1993, *La tradizione civica delle regioni italiane*, cit. pag. 105.

riguardano la comunità. Seguivano la partecipazione politica, che era esaminata sia attraverso l'indicatore del numero dei votanti (in particolare ai referendum, dal 1974 al 1987, perché svincolati dall'obbligo legislativo di recarsi alle urne e quindi espressione di una partecipazione spontanea) e del voto di preferenza (che in certe aree in Italia ha rappresentato una tipica espressione dello scambio clientelare). Il riscontro in Emilia-Romagna di valori elevati nei primi tre indicatori e particolarmente bassi nell'ultimo fecero concludere allo studioso della presenza di una comunità con un alto grado di civismo, capace di esprimere amministrazioni capaci, fra cui l'ente regionale che manifestava il più alto rendimento istituzionale. Un grado di civismo legato a una "tradizione preesistente di collaborazione e socialità. Spesso una gilda antica si trasformava nel Settecento in una pia società, diventando a sua volta una società di mutuo soccorso che incoraggiava le cooperative, le quali in seguito costituivano le fondamenta dei sindacati e dei partiti politici di massa"⁵⁶, per cui la comunità regionale avrebbe attinto da tradizioni territoriali sedimentate nel tempo.

Gli studi geografici si soffermano su questo aspetto della sedimentazione storica di peculiari attributi nei luoghi, mettendola in relazione con le condizioni ambientali dell'insediamento antropico. Il concetto di *milieu* viene appunto utilizzato per indicare quelle caratteristiche "profonde" dei luoghi, plasmate nella relazione, storicamente situata, fra spazio e società. Come evidenzia Governa, all'interno dell'ampia e complessa problematica del *milieu*, sono individuabili due approcci principali. Nel primo, rivolto sostanzialmente al passato, il *milieu* è visto come insieme localizzato e specifico di condizioni naturali e socio-culturali che si sono stratificate in un certo luogo nel corso del tempo e che rappresentano il patrimonio comune della collettività locale e la base territoriale della sua identità. Nel secondo approccio, che combina la questione del patrimonio con quella del progetto, il *milieu* costituisce non solo il fondamento territoriale di una specifica identità collettiva ma anche il substrato locale dei processi di sviluppo. Il *milieu* si manifesta in questo caso come un insieme di "prese", di potenzialità espresse da un determinato territorio, le quali, tuttavia, per realizzarsi e porsi come risorse per lo sviluppo territoriale devono essere riconosciute e colte dall'organizzazione dei soggetti locali⁵⁷.

L'esplicitazione di questo secondo approccio alla categoria di *milieu* ci agevola nell'introduzione del concetto geografico di sistema locale territoriale. Per Dematteis si può parlare

⁵⁶ Ivi, pp. 172-173.

⁵⁷ Cfr. Governa F., 2001, *La dimensione territoriale dello sviluppo socio-economico locale: dalle economie esterne distrettuali alle componenti del milieu*, in Magnaghi A., (a cura di), *Rappresentare i luoghi. Metodi e tecniche*, Firenze, Alinea.

di sistema locale territoriale (SloT) quando un aggregato territoriale di soggetti (individuali e collettivi, pubblici e privati, locali e sovralocali), che rappresentano la rete delle interazioni fra soggetti autocontenute in un territorio locale, agiscono in qualche modo e in qualche occasione come un attore collettivo, impegnandosi nell'elaborazione e nella realizzazione di un progetto condiviso. Il *milieu* costituisce l'insieme delle condizioni fisiche e socio-culturali, delle risorse sedimentate in quel territorio, che devono essere riconosciute dalla rete degli attori in interazione reciproca affinché possano essere messe in valore attraverso progetti locali condivisi. Si può definire valore aggiunto territoriale sia il valore aggiunto del progetto, ossia il valore che la realizzazione del progetto aggiunge e incorpora in quel territorio garantendo la riproduzione e l'incremento delle sue dotazioni, siano esse naturali e culturali o prodotti e servizi resi disponibili in ambito locale, sia il valore aggiunto del territorio, ossia il valore in più che si ottiene perché il progetto mobilita le potenzialità offerte da quello specifico ambito territoriale⁵⁸.

Sebbene il concetto di sistema locale territoriale trovi di preferenza applicazione nel caso di aggregati territoriali di modeste dimensioni, tali da consentire l'instaurazione di relazioni personali di tipo fiduciario, Bonora, alla luce delle peculiari caratteristiche del modello emiliano, considera l'intera regione Emilia-Romagna alla stregua di sistema locale territoriale. Un modello territoriale regionale "espressione di *civiness* e nello stesso tempo di una originale forma di economia sociale di mercato che è riuscita a far interagire i diversi attori, anche quando antagonisti", sorretto da una visione che, in una certa fase, ha "prodotto una sorta di autoritarismo partecipato e cooptativo (irto di contraddizioni e sovente lacerato da conflitti interni) che ha in ogni modo consorziato la società e l'ha orientata sulla strada del successo"⁵⁹. Un circuito di sviluppo che ha superato già da tempo la soglia della maturità e che, come osserva l'autrice, si rivela oramai esausto, sebbene tenda a persistere quella particolare narrazione del territorio ("l'Emilia-rossa-coesa-efficiente") che esso ha generato. Un'immagine territoriale che si rivela capace di funzionare, come dispositivo semiotico, anche dopo il venir meno delle condizioni dalle quali aveva preso forma.

Ma prima di esaminare l'evoluzione del modello emiliano, anche attraverso le sue fasi critiche, cerchiamo di ripercorrere quegli aspetti peculiari, partecipativi, che risultano determinanti per la definizione del sistema locale territoriale emiliano-romagnolo e per la moltiplicazione della coesione sociale al suo interno. Ci soffermeremo in particolare sulla declinazione che tali caratteri

⁵⁸ Cfr. Dematteis G., 2001, *Per una geografia della territorialità attiva e dei valori territoriali*, in Bonora P., (a cura di), *SloT quaderno 1*, Bologna, Baskerville.

di partecipazione hanno assunto nel complesso del *welfare* locale, una delle componenti fondamentali del sistema, giacché sarà proprio il *welfare* la chiave di lettura privilegiata per l'analisi, sulla quale intende concentrarsi la tesi di dottorato, della partecipazione degli immigrati stranieri alla vita pubblica locale in Emilia-Romagna, nelle diverse forme che essa ha assunto dalla metà degli anni Settanta al termine del Novecento. E' proprio il carattere partecipato con il quale è stata perseguita la realizzazione dello stato sociale in questa regione che ci ha spinto ad interrogarci sulla tenuta di tale afflato progressivo rispetto al problema dell'inclusione degli immigrati, e in particolare di quelli stranieri, nel tessuto collettivo locale.

1.2 – Un *welfare* locale partecipato

Si è parlato di “modello sociale” emiliano per descrivere la particolare declinazione con cui le forze di sinistra al governo nella regione hanno concepito e promosso il *welfare* locale in Emilia-Romagna⁶⁰. Una concezione che ha visto lo stato sociale come primo gradino per la realizzazione di un particolare modello di società, alternativo a quello di cui si facevano promotrici le forze politiche al governo nazionale, capace di temperare, grazie alla regolazione e al forte protagonismo delle istituzioni pubbliche, lo sviluppo di un'economia di mercato e la diffusione di livelli elevati di eguaglianza sociale. Un modello di società al quale proprio la diffusività e la progressività del *welfare* locale hanno garantito un elevato livello di adesione da parte dei cittadini, tanto che il *welfare* è divenuto un collante fondamentale, “un elemento moltiplicatore del riconoscimento identitario in quel sistema sociale”⁶¹.

Lo stato sociale emiliano cominciò a svilupparsi già a partire dagli anni Cinquanta, seppure a macchia di leopardo, nei comuni della regione, per l'attivazione delle amministrazioni comunali di sinistra, ma anche dei movimenti cattolici e laici. “I primi asili nido comunali, le scuole, esperienze di formazione professionale, il trasporto pubblico locale ed il governo del territorio con i piani regolatori che hanno favorito le politiche per la casa, per le aree produttive, per le infrastrutture ed i servizi, l'ambiente, cominciarono a diffondersi a partire da alcuni capoluoghi

⁵⁹ Bonora P., 2003, *Orfana e claudicante. L'Emilia “post-comunista” e l'eclissi del modello territoriale*, pag. 4, in Bonora P., Giardini A., *Orfana e claudicante. L'Emilia “post-comunista” e l'eclissi del modello territoriale. SloT quaderno 4*, Bologna, Baskerville.

⁶⁰ Cfr. l'introduzione al volume di Magagnoli S., Sigman N. L., Trionfini P., *Democrazia, cittadinanza e sviluppo economico. La costruzione del welfare municipale a Modena negli anni della Repubblica*, edito nel 2003 da Carocci, Roma.

provinciali”⁶². Tuttavia, in questa prima fase gli interventi in campo sociale avevano ancora un carattere compensativo, assistenziale, ed erano finalizzati ad intervenire nelle situazioni di maggiore disagio, esplicitando in tal modo una logica riparatrice.

E’ soprattutto a partire dagli anni Sessanta, per proseguire poi nel decennio successivo, che si è invece entrati nel cuore di una nuova concezione, promozionale e progressiva del *welfare* territoriale. Una concezione impregnata di una forte socialità, che ha caratterizzato la fase della cosiddetta “programmazione economica democratica” delle municipalità locali emiliane. In questa fase le politiche sociali divennero particolarmente pervasive, abbracciarono una pluralità di interventi per garantire alla collettività il riconoscimento di una compiuto sistema di diritti di cittadinanza, con un deciso investimento pubblico sia nei settori tradizionali dell’abitazione, dell’assistenza scolastica, della sanità, degli anziani, sia in nuovi campi di azione (cultura, spettacolo, arte, qualità della vita)⁶³. Negli anni Sessanta e Settanta si affermò dunque “un nuovo modo di intendere l’intervento sociale”, riassumibile “con uno slogan: i cittadini saranno veramente tali solo se tutti potranno avere accesso ai servizi sociali, vettore principale per la conquista di cittadinanza e per una reale ‘democratizzazione’ della società”⁶⁴.

L’estensione del campo di azione del *welfare* locale ad un insieme molto ampio di interventi innovativi nel campo della cultura (istruzione, ma anche arte, musica, spettacolo, ecc.), considerata, in termini gramsciani, come elemento di possibile trasformazione in senso “progressista” della società, induce Magagnoli a parlare di un modello di “*welfare* culturale”, assunto dalle forze di governo modenesi come “*collante sociale* del proprio paradigma politico di gestione, governo e programmazione della società locale”⁶⁵.

Magagnoli, pur esaminando il modello di *welfare* culturale relativamente al caso di Modena, avverte tuttavia i lettori che le considerazioni svolte su di esso possono essere estese all’intero sistema emiliano, essendo Modena un caso paradigmatico di tale sistema più vasto di coordinamento politico delle esperienze territoriali. Boldrini sottolinea a sua volta il ruolo che assunse l’ente regionale, la cui attuazione avvenne nel 1970, nel dare un forte impulso alle scelte

⁶¹ Ivi, pag. 27.

⁶² Boldrini C., 1997, *Il welfare State in Emilia-Romagna. Le politiche sociali e la legislazione della Regione dal 1970 al 1995*, Istituto “A. Gramsci” Emilia-Romagna, Gruppo P.D.S Regione Emilia-Romagna, pag. 11.

⁶³ Cfr. Magagnoli S., 2003, *Scuola, cultura e società: un modello integrato di “welfare culturale”*, in Magagnoli S., Sigman N.L., Trionfini P., *Democrazia, cittadinanza e sviluppo economico. La costruzione del welfare municipale a Modena negli anni della Repubblica*, cit..

⁶⁴ Ivi, pag. 132

⁶⁵ Ivi, pp.127-128

innovative che avevano caratterizzato i comuni emiliani e nel sostenere una articolazione e distribuzione delle esperienze che si diffusero negli anni successivi a tutto il territorio regionale⁶⁶.

Uno dei caratteri fortemente peculiari del modello della programmazione economica democratica fu rappresentato dalla sperimentazione di forme di “gestione sociale” dei servizi e di decentramento amministrativo. Si trattava di uno dei tasselli fondamentali del progetto sociale del territorio che stava delineandosi in quella fase, che raccoglieva peraltro le istanze di partecipazione che proprio in quel periodo stavano emergendo dal tessuto collettivo. La scuola dell’infanzia, nella quale alla fine degli anni Sessanta emersero in modo spontaneo i primi Comitati dei genitori fu un “laboratorio di sperimentazione di tali processi democratici di partecipazione, di superamento della delega, di costituzione di processi decisionali ‘dal basso’, che si sta(va)no parallelamente avviando in altri campi dell’organizzazione sociale”⁶⁷. L’esperienza dei Comitati dei genitori evolse, nel 1969, nei Consigli scuola-città, aperti anche ai cittadini non utenti che intendevano apportare il loro contributo alla qualificazione del servizio educativo. I Consigli scuola-città “sanci(ro)no un significativo salto di qualità nelle forme di partecipazione dei genitori alla vita scolastica”, registrando “- dal 1969 al 1980 - un massiccio impegno di genitori e cittadini”⁶⁸.

Un modello partecipativo che, come si già sottolineato, riguardò altri campi dell’organizzazione sociale: l’istruzione scolastica a tutti i livelli, i servizi sociali, culturali, ricreativi (ad esempio le Polisportive), i servizi sanitari (l’esperienza dei Consultori, ad esempio, vide una rilevante partecipazione dell’associazionismo femminile nei Consigli di gestione fino alla metà degli anni Ottanta⁶⁹).

La pratica della gestione collettiva e sociale dei servizi si intrecciò inoltre con il decentramento amministrativo dei Quartieri, finalizzato anch’esso, non solo ad avvicinare gli organismi amministrativi al livello di svolgimento della vita collettiva, ma a permettere una autentica partecipazione dal basso da parte dei cittadini, un’adesione alle scelte ed ai momenti di verifica delle iniziative di interesse generale. L’esperienza dei Quartieri, organismi intermedi fra cittadini e amministrazioni comunali fu avviata negli anni Sessanta a Bologna e Modena. I Consigli di quartiere eletti al loro interno divennero il canale primario della partecipazione popolare alla vita

⁶⁶ Boldrini C., 1997, *Il welfare State in Emilia-Romagna. Le politiche sociali e la legislazione della Regione dal 1970 al 1995*, cit..

⁶⁷ Cfr. Magagnoli S., 2003, *Scuola, cultura e società: un modello integrato di “welfare culturale”*, cit., pp. 156-157.

⁶⁸ Ivi, pp. 151-152.

⁶⁹ Sigman N.L., 2003, *Le donne protagoniste nella costruzione del welfare modenese*, in Magagnoli S., Sigman N.L., Trionfini P., *Democrazia, cittadinanza e sviluppo economico. La costruzione del welfare municipale a Modena negli anni della Repubblica*, cit..

pubblica locale, in rapporto con i Consigli di gestione dei servizi. L'istituzione dei Quartieri fu condivisa e sostenuta anche dalle forze politiche di minoranza (in particolare dalla Democrazia Cristiana), per l'ampliamento degli spazi di discussione e di scelta che la creazione di nuovi spazi di confronto democratico poteva consentire. L'ideazione dei Consigli di quartiere, peraltro, è fatta risalire al *Libro bianco su Bologna* della DC, che accompagnò, nel 1956, la candidatura di Dossetti a Palazzo d'Accursio⁷⁰.

L'utopia sociale che maturò negli anni Sessanta e Settanta in Emilia-Romagna vide quindi un forte impegno nell'affermazione dei diritti di cittadinanza sociale, in termini di servizi e di opportunità sostanziali, coniugato ad una decisa estensione dell'area della partecipazione dei cittadini, anche al fine di accrescere la forza politica da impiegare nella lotta per l'affermazione delle autonomie locali che proprio in quegli anni stava avendo luogo in Italia. Anche l'esperienza dei Comprensori, organismi sovralocali di coordinamento della programmazione comunale, caratterizzati anch'essi dallo spirito partecipativo che aveva animato la costituzione dei Quartieri, può essere letta nel quadro di questa strategia complessiva, sebbene tale esperienza, al contrario di quella dei Quartieri, si concluse nel breve arco di un decennio⁷¹.

Sul tema del decentramento democratico dello Stato la classe politica emiliana si impegnò fortemente, in netta contrapposizione con la maggioranza al governo nazionale, che in quello stesso periodo tendeva all'opposto a limitare gli spazi di incisività delle amministrazioni territoriali. Da un lato fu infatti varata, nel 1972, la riforma che limitava l'autonomia tributaria dei Comuni, che venivano così a dipendere totalmente dai trasferimenti statali. D'altra parte, nello stesso anno, i primi decreti delegati sui poteri da attribuire agli organismi regionali da poco eletti mostravano la volontà di fare delle Regioni uno strumento amministrativo dello Stato. Il governo comunista della Regione Emilia-Romagna in questa fase portò avanti la strategia politica della partecipazione popolare alla vita regionale, che doveva raggiungere un autentico livello di base proiettandosi "sulle entità costituite dagli enti comunali e dai loro organi decentrati, dai sindacati, dagli organi dei lavoratori all'interno delle fabbriche, da movimenti cooperativi, ecc." e della "regione aperta", metafora con la quale il PCI intendeva perseguire l'obiettivo di superare la contrapposizione fra le forze politiche e avviare rapporti politici nuovi fra forze socialiste, laiche e cattoliche per dare

⁷⁰ Cfr. Guaraldi E., Trionfini P., 2003, *Il welfare state locale negli anni della Repubblica: attori, tempi, modelli*, in Magagnoli S., Sigman N.L., Trionfini P., *Democrazia, cittadinanza e sviluppo economico. La costruzione del welfare municipale a Modena negli anni della Repubblica*, cit..

⁷¹ Per una ricostruzione dell'esperienza dei Comprensori in Emilia-Romagna si veda Boldrini C., 1999, *I Comitati comprensoriali per la programmazione in Emilia-Romagna. Origini, caratteristiche e conclusione della sperimentazione (1975-1984)*, Istituto Gramsci Emilia-Romagna, Gruppo DS Regione Emilia-Romagna.

compiutezza ai principi del decentramento sanciti dalla Costituzione⁷². Una strategia che servì anche a consorzare le forze politiche del territorio per fare pressione sugli organi centrali dello Stato, al fine di dare attuazione, in modo più compiuto, alla riforma regionale.

Sul fronte dei provvedimenti legislativi la neoeletta Regione Emilia-Romagna si distinse per la capacità innovativa che mise in atto, anche attraverso un'interpretazione estensiva dei decreti delegati del 1972, al fine di ritagliarsi maggiori spazi di intervento. I primi interventi messi in campo, per la formazione degli insegnanti della scuola materna, per l'introduzione di una programmazione socio-sanitaria, per l'attivazione dei Comprensori di programmazione e per l'istituzione di un ente regionale di pianificazione e sviluppo (Ervet), costituirono un punto di riferimento anche per le altre Regioni italiane⁷³. Le politiche regionali si caratterizzarono inoltre per un rapido passaggio di deleghe consistenti agli enti locali e per l'adozione del metodo della programmazione partecipata da parte dell'associazionismo socio-economico e degli enti locali⁷⁴.

1.3 – Dalla crisi degli anni Settanta alla riorganizzazione del sistema locale emiliano

Gli anni Settanta furono anni di grandi trasformazioni. I processi che presero corpo nel corso del decennio agirono in profondità in ogni ambito delle società occidentali, dando luogo a cambiamenti di grande rilievo sul piano economico, sociale e culturale. È in questo periodo che si avviò la cosiddetta fase postfordista dell'economia, caratterizzata da un rilevante trasferimento dei rapporti economico-sociali alla scala transnazionale e dalla progressiva globalizzazione della produzione manifatturiera e dei mercati finanziari. I cambiamenti nella sfera produttiva originarono trasformazioni di grandissimo rilievo anche all'interno del mondo del lavoro, nel quale oltre ad una nuova ripartizione del peso dei diversi settori dell'economia, cominciarono ad innescarsi processi volti ad una ridefinizione e allo stesso tempo ad la più marcata flessibilizzazione delle prestazioni

⁷² Sul concetto di "regione aperta" e sulla discussione in Consiglio Regionale sui temi della partecipazione popolare si veda la raccolta di atti consiliari pubblicata dal Consiglio Regionale della Regione Emilia-Romagna nel 1982, dal titolo *Sergio Cavina. Regione e Partecipazione*. La citazione è tratta dal discorso di Cavina alla seduta del Consiglio Regionale del 23 luglio 1970, pag. 7 del volume.

⁷³ Cfr. Leonardi R., 1991, *Sviluppi politico-istituzionali, 1970-1990*, in Leonardi R., Nanetti R.Y. (a cura di), *Le regioni e l'integrazione europea: il caso Emilia-Romagna*, Milano, Angeli.

⁷⁴ Cfr. Boldrini C., 1997, *Il welfare State in Emilia-Romagna. Le politiche sociali e la legislazione della Regione dal 1970 al 1995*, cit..

richieste ai lavoratori⁷⁵. La riorganizzazione economica portò ad un graduale indebolimento del ruolo della politica e del sistema degli stati nazionali⁷⁶. Nell'arco di un decennio divennero obsolete le tradizionali categorie attraverso le quali la realtà era stata definita fino a quel momento (per fare solo un esempio si pensi alla tradizionale suddivisione della società in classi sociali, che aveva improntato fino a quel momento l'analisi politica ed economica, al posto della quale presero corpo, nel corso degli anni Ottanta, categorie interpretative del tessuto sociale dai contorni meno definiti, come quella della stratificazione sociale) ed emersero nuovi paradigmi, nuove istanze sociali, nuove chiavi di lettura, più attente a smascherare i processi di oggettivazione della realtà. Si è parlato di "fine delle grandi narrazioni", di "post-modernità", per descrivere questa fase, non ancora conclusa di profonda trasformazione economica, sociale, culturale, politico-istituzionale⁷⁷.

L'Italia fu coinvolta in questi processi più vasti. La recessione economica che accompagnò, nel corso degli anni Settanta, la crisi del modello di sviluppo incardinato sui metodi di produzione tayloristico-fordiani, investì anche il nostro paese. Si fecero sentire gli effetti del fortissimo innalzamento dei prezzi internazionali del petrolio e delle materie prime, così come il crollo del sistema monetario internazionale basato sul dollaro statunitense. Il paese risultò impoverito dal rallentamento della produzione e dall'impennarsi dei prezzi interni, condizione a cui si cercò di far fronte con una politica di svalutazione monetaria⁷⁸. L'economia dell'Emilia-Romagna reagì meglio, rispetto ad altre aree del paese, a questa fase recessiva, anche grazie alla crescita che stava caratterizzando il proprio modello di produzione organizzato in distretti, in contrapposizione al declino del modello della grande fabbrica fordista per la produzione dei beni di consumo di massa che in Italia era impiantato prevalentemente nell'interno dell'area del cosiddetto triangolo industriale (Torino-Genova-Milano).

Uno dei nodi che vennero al pettine nel corso del decennio fu quello dell'insostenibilità dei costi che gravavano sulla collettività per il mantenimento dello stato sociale, costi che in Italia erano lievitati in modo considerevole per la spinta, da un lato, delle rivendicazioni del movimento operaio, alle quali fece seguito il varo di numerosi provvedimenti legislativi nel corso degli anni Settanta.

⁷⁵ Accornero A., 2000 (prima ed. 1997), *Era il secolo del lavoro. Come era e come cambia il grande protagonista del '900*, Bologna, Il Mulino.

⁷⁶ Per un compendio delle principali teorie sulla trasformazione del ruolo dei sistemi nazionali nel contesto della globalizzazione si può vedere Attinà F., 1999, *Il sistema politico globale. Introduzione alle relazioni internazionali*, Bari, Laterza.

⁷⁷ Per una visione complessiva e sintetica dei processi dei quali si è accennato si rimanda ad Ungaro D., 2002 (prima ed. 2001), *Capire la società contemporanea*, Roma, Carocci. Cfr. anche Harvey D., 2002 (prima ed. 1990), *La crisi della modernità. Riflessioni sulle origini del presente*, Milano, Net.

D'altra parte cominciava sempre più a prevalere una modalità di mantenimento del consenso politico di tipo clientelare, basata "su cooptazioni ed elargizioni a vantaggio di gruppi sociali, aree territoriali, 'corporazioni'"⁷⁹. Per descrivere le distorsioni generate da un sistema di *welfare* basato su scambi clientelari politici e sociali è stata usata l'efficace locuzione di *mercato assistenziale*⁸⁰. Alla fine del decennio risultava ormai chiaro che occorreva frenare l'espansione incontrollata della spesa sociale, la quale contribuiva in modo marcato a determinare la grave situazione deficitaria in cui cominciava a trovarsi il bilancio nazionale.

Fra le grandi trasformazioni sociali del nostro paese un posto di rilievo va certamente attribuito alla grande dispersione di popolazione che ebbe luogo per effetto delle intense correnti migratorie che caratterizzarono l'Italia nel periodo del *boom* economico. E' stato calcolato che nel ventennio dal 1955 al 1974 il saldo migratorio dalle regioni del Sud a quelle del Centro-Nord sia stato superiore a 2 milioni e 300 mila unità, mentre contemporaneamente il saldo con i paesi europei fu di circa un milione di persone. Parallelamente l'esodo di lavoratori dall'agricoltura ad altri settori fu di portata eccezionale, interessando 5 milioni di lavoratori fra il 1951 e il 1971⁸¹. Questi spostamenti ebbero un notevolissimo impatto sulle condizioni di insediamento della popolazione e sulle forme tradizionali di socialità, contribuendo talvolta a generare fenomeni di anomia e di scollamento sociale.

Sul piano politico nel corso degli anni Settanta prese corpo la crisi di rappresentanza politica dei partiti. Non tanto la crisi del sistema di potere dei partiti, che anzi toccherà il suo apice nel corso degli anni Ottanta, dando luogo ad una "partitocrazia" endemica, che si espliciterà attraverso il controllo delle istituzioni e la politicizzazione della società⁸², quanto il venir meno della capacità, da parte dei partiti, di accompagnare le trasformazioni del tessuto sociale e culturale e di rispondere alle nuove necessità ed istanze che emergevano fra la popolazione. La crisi che colpì il PCI, il quale dopo aver toccato l'apice della sua espansione elettorale durante la metà degli anni '70 comincerà una fase di progressivo declino, anche a causa delle scelte assunte in campo nazionale nella fase del "compromesso storico", ebbe un'influenza notevole sul sistema locale territoriale emiliano.

⁷⁸ Cfr. Rossi S., 2003 (prima ed. 1998), *La politica economica italiana 1968-2003*, Bari, Laterza; Salvati M., 2000, *Occasioni mancate. Economica e politica in Italia dagli anni '60 a oggi*, Bari, Laterza.

⁷⁹ Crainz G., 2005 (prima ed. 2003), *Il paese mancato. Dal miracolo economico agli anni ottanta*, Roma, Donzelli, pp. 415-416.

⁸⁰ Ferrera M., 1987, *Il mercato politico-assistenziale*, in Ascoli U., Catanzaro R., (a cura di), *La società italiana degli anni Ottanta*, Bari, Laterza.

⁸¹ Pugliese E., 2002, *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Bologna, Il Mulino.

⁸² Ginsborg P., 1998, *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato. 1980-1996*, Torino, Einaudi.

Se l'insieme dei processi più vasti che abbiamo esaminato ebbe certamente un impatto sul sistema locale emiliano, la crisi politica del PCI rappresentò forse l'elemento di maggiore impatto. Bonora, come altri studiosi del territorio regionale, vede negli episodi della rivolta studentesca del 1977 il momento cruciale della svolta, nel quale emersero in modo palese le difficoltà del sistema politico locale e divenne chiaro il tramonto di quella utopia di trasformazione sociale che aveva animato le scelte dei comunisti in Emilia-Romagna. Una fase trentennale di esercizio del governo che aveva contribuito a realizzare una società notevolmente avanzata sul piano economico e sociale, il cui epilogo dette luogo peraltro a condizioni di scompenso e smarrimento che si riverberarono nel tessuto collettivo. "E' da qui che, messe a nudo le antinomie, si rivela impraticabile la 'via italiana al socialismo' e si evidenzia la contraddizione implicita alla formula 'partito di lotta e di governo'. Si avvia insomma un processo lungo e tormentato che scalfisce le basi su cui l'identità emiliana si era costruita e che assieme al partito comunista vede appannarsi anche la personalità del sistema territoriale che sulla sua capacità di ideazione e aggregazione si era costruita"⁸³.

In Emilia-Romagna il Partito Comunista cominciò a perdere quel ruolo di "fulcro dell'intero sistema", che aveva caratterizzato il periodo che si stava concludendo. L'indietreggiamento del PCI dal centro della struttura del sistema politico locale fu accompagnato dalla difficoltà di ridefinire i termini della propria azione politica per adattarla alle mutate condizioni generali, e da una "minore disponibilità di spazi democratici e realmente partecipativi all'interno dell'organizzazione del partito", con una "sempre più marcata *verticizzazione* dei processi decisionali". Da tale situazione scaturirono sviluppi in diverse direzioni. Sul fronte istituzionale le forze di sinistra si impegnarono, dopo il superamento dell'esperienza dei Comprensori di programmazione, nella promozione della funzione dell'ente provinciale, nell'ambito di una strategia che cercava di mettere alla prova nuovi assetti istituzionali. Mutarono gli equilibri interni all'area di influenza comunista, con un "progressivo sfilacciamento del coordinamento tra le varie organizzazioni della sinistra (istituzioni locali, sindacato, associazionismo di categoria, culturale, ecc.) basato sul ruolo decisionale del partito". Organizzazioni che cominciarono a conquistarsi un proprio ruolo autonomo. Il minor protagonismo delle istituzioni locali di questa fase ebbe anche l'ulteriore effetto di lasciare spazi liberi per l'emergere di altri soggetti sulla scena politica e sociale⁸⁴.

Quello che si registrò a partire dalla seconda metà degli anni Settanta fu un graduale riposizionamento dell'intero sistema di governo territoriale in Emilia-Romagna. Magagnoli ha

⁸³ Bonora P., 2003, *Orfana e claudicante. L'Emilia "post-comunista" e l'eclissi del modello territoriale*, cit., pag. 50.

⁸⁴ Magagnoli S., 2003, *Una riflessione storica su governo e governance a Parma*, cit., pp. 179-180.

osservato che dal modello incentrato sul ruolo cooptativo del Partito Comunista, che agiva da “*partito decisore*” all’interno del sistema, si passò progressivamente ad una fase, i cui sviluppi sono ancora in fieri, in cui prese vita il “*partito mediatore*”. Nel dispiegamento non ancora concluso di tali processi, sui quali hanno avuto influenza anche i processi di revisione dell’ordinamento legislativo che disciplina i ruoli e le funzioni degli enti locali avviati con la Legge 142 del 1990, l’autore ha colto l’evoluzione del modello emiliano “da una situazione di robusto government cooptativo a un possibile sistema di governance... con ciò intendendo l’esistenza di interdipendenze tra i diversi livelli dell’intervento, la trasformazione della scala spaziale e la moltiplicazione delle reti che attraversano un’autorità locale: in sintesi che le istituzioni locali (cioè gli enti locali) diventino un soggetto tra gli altri...”⁸⁵.

1.4 – Una nuova concezione del *welfare* territoriale

Due principali fattori agirono nella direzione di determinare un riposizionamento del sistema di *welfare* territoriale emiliano. Da una parte la crisi del Partito Comunista e le scelte della fase del “compromesso storico”. Come ha osservato Magagnoli l’appoggio accordato al governo nazionale rese politicamente impraticabile per il PCI il proseguimento dell’esperienza del “laboratorio Emilia”, basata sull’esemplarità della “diversità positiva”. D’altro canto anche in Emilia-Romagna divenne irrinunciabile la necessità di introdurre un maggiore rigore nella spesa pubblica e di impiegare con scrupolo le risorse locali, che peraltro cominciarono ad essere notevolmente ridotte per la progressiva contrazione dei trasferimenti statali⁸⁶.

A partire dalla fine degli anni Settanta si passò dalla fase espansiva della “programmazione democratica” a quella di contenimento della “programmazione possibile”. L’attenzione degli amministratori locali si concentrò sulla qualificazione di particolari settori e comparti per tentare di attuare una limitazione dei costi, tale tuttavia da non pregiudicare la tenuta di un sistema di *welfare* territoriale diffuso e di qualità elevata. Uno dei punti di forte discontinuità rispetto al passato fu l’apertura concessa in questa fase al privato ed in particolare alle forme associative che stavano emergendo proprio in quel periodo⁸⁷.

⁸⁵ Ivi, pag. 185.

⁸⁶ Magagnoli S., 2003, *Scuola, cultura e società: un modello integrato di “welfare culturale”*, cit..

⁸⁷ Cfr. Guaraldi E., Trionfini P., 2003, *Il welfare state locale negli anni della Repubblica: attori, tempi, modelli*, cit..

L'apertura manifestata al campo associativo si inquadrava nel contesto di crescente interesse registrato in tutto il paese, prima in modo circoscritto dalla metà degli anni Settanta, poi progressivamente più esteso nel decennio successivo, nei confronti del volontariato, nel quale proprio in quel periodo cominciavano a trovare espressione i desideri di partecipazione che animavano la società civile ed al quale potevano essere ricondotte le "associazioni senza scopo di lucro operanti in ambiti rilevanti del sistema di welfare, i gruppi di self-help e di mutuo aiuto, i gruppi informali e spontanei a livello di quartiere o di paese, impegnati prevalentemente nel comparto socio-sanitario". Nel contesto di crisi in cui versava lo stato sociale si guardava all'insieme di questi fenomeni considerandoli un fattore importante di rinnovamento dell'intero sistema, quando non addirittura "la struttura portante di un quadro innovativo di politica sociale", capace di contribuire non solo a fronteggiare la crescente limitatezza delle risorse, ma anche a compensare i limiti di un servizio pubblico spesso affetto da rigidità, eccessivo burocratismo, e impersonalità⁸⁸.

In Emilia-Romagna il piano regionale di sviluppo per il periodo 1983-85 sanciva chiaramente questa apertura al privato. Come è stato osservato "la revisione dell'impostazione strutturale del welfare regionale derivava anche dal forte bisogno di fronteggiare nuovi bisogni anche 'sommersi' oltre che dalla constatazione d'una insufficienza nell'intervento pubblico, cosiddetto tradizionale, a fronteggiare la complessità della domanda ed a sottrarsi da un modo di governo della rete amministrativa più autoriproducentesi che in grado di qualificarsi davvero"⁸⁹. Nuovi bisogni da fronteggiare che evidenziavano come l'Emilia-Romagna degli anni Ottanta fosse ormai transitata sul versante delle società avanzate. Il tessuto sociale regionale cominciava ad essere caratterizzato da una crescita demografica in forte decelerazione accompagnata da un progressivo invecchiamento della popolazione, dal superamento delle forme familiari tradizionali, da una crescente immigrazione dalle regioni meridionali prima e dall'estero poi, dall'aumento di nuove forme di marginalità e di disagio sociale (fra cui l'emergere di nuove povertà, la diffusione di droghe pesanti, la crescita del disagio giovanile). Processi di trasformazione sociale che alteravano l'intreccio collettivo e le solidarietà basate sul riconoscimento identitario, a cui non si poteva rispondere con un arretramento del *welfare*, ma rispetto ai quali occorreva intervenire con progetti

⁸⁸ Ascoli U., 1987, *Il sistema italiano di welfare tra ridimensionamento e riforma*, pp. 302-303, in Ascoli U., Catanzaro R., (a cura di), 1987, *La società italiana degli anni Ottanta*, cit..

⁸⁹ Cfr. Boldrini C., 1997, *Il welfare State in Emilia-Romagna. Le politiche sociali e la legislazione della Regione dal 1970 al 1995*, cit., citazione tratta da pag. 95.

efficaci, che vedessero l'operare sinergico dei diversi livelli istituzionali oltre che il concorso dei soggetti privati che cominciavano a presentarsi numerosi sulla scena regionale.

Per quanto riguarda il tema della partecipazione sociale il piano regionale continuava a sostenere l'importanza di una programmazione improntata sul metodo democratico, che nel caso delle politiche sociali era declinata nella volontà di perseguire lo sviluppo di strumenti di democrazia diretta (gestione sociale, consultazioni dirette, forme informative, uso del referendum, ecc.), da cui doveva peraltro derivare la costituzione di una "carta dei diritti", da articolare al livello provinciale, da porre alla base del rapporto cittadino-istituzioni (carta che però non venne mai realizzata)⁹⁰. In realtà l'appello alla programmazione democratica non faceva che prendere atto di una situazione che in regione aveva trovato un'ampia diffusione dalla fine degli anni Settanta, in modo soprattutto spontaneo, all'interno di una pluralità di servizi e che proprio durante gli anni Ottanta cominciava ad entrare in crisi. Una crisi che rifletteva sia le difficoltà dei principali partiti italiani nel mantenere la rappresentanza del tessuto collettivo e una comunicazione efficace e virtuosa con i cittadini e le associazioni, sia la crescita di sentimenti individualisti fra la popolazione, che portavano ad un ripiegamento sulla vita privata in contrapposizione al maggiore impegno pubblico che aveva caratterizzato il decennio precedente⁹¹.

Il nuovo assetto che stava assumendo il *welfare* locale emiliano, caratterizzato dall'apertura ai privati, sanciva l'avvio di una nuova fase dopo la conclusione di un modello territoriale di stato sociale incentrato sulla forte presenza del soggetto pubblico nell'ideazione e nella gestione dei servizi. La realizzazione di questo nuovo modello societario di politiche sociali è tuttora in fieri, risentendo dell'evoluzione del dibattito pubblico sulla riorganizzazione dello stato sociale, dello sviluppo del quadro normativo nazionale ed europeo, delle trasformazioni del Terzo Settore (con l'aggiungersi di nuovi ed ulteriori soggetti, fra cui le cooperative sociali, le fondazioni sociali e bancarie, le organizzazioni non governative, ecc.), delle difficoltà di realizzazione di un modello autenticamente relazionale di politiche sociali, capace di raccogliere gli *input* provenienti dalla società civile e di innescare nuove forme di partecipazione sociale, attente ad includere anche i

⁹⁰ Ivi.

⁹¹ Sigman, ricostruendo la vicenda dei Consultori familiari e delle forme di partecipazione attuate al loro interno attraverso lo strumento dei Consigli di gestione, raccoglie il punto di vista dell'UDI, la quale osserva che i Consigli di gestione entrarono in crisi per il determinarsi di una situazione di duplice scollamento: da una parte le Istituzioni divennero indifferenti di fatto verso questa forma di partecipazione/gestione che pure era stata favorita a parole. D'altra parte l'associazionismo femminile presente nei Consigli (l'UDI in particolare) nella prassi prese a privilegiare il rapporto con le Istituzioni piuttosto che con le utenti. La crisi dei Comitati di gestione venne così a riflettere "l'interruzione di comunicazione fra autorità cittadine, associazionismo e popolazione", Cfr. Sigman N.L., 2003, *Le donne protagoniste nella costruzione del welfare modenese*, cit., pag. 241.

soggetti più deboli, come ad esempio gli immigrati stranieri, nel nuovo sistema della *governance* territoriale attorno al quale stanno riorganizzandosi i processi decisionali.

Analizzando l'evoluzione recente del *welfare* emiliano Magagnoli ha colto la progettazione di una "terza via" dello stato sociale territoriale, che mantiene a capo delle istituzioni locali il compito di definire gli standard dei servizi in termini di contenuti ed obiettivi, mentre la realizzazione dei medesimi viene coprogrammata con altri soggetti, dei quali viene sollecitato e favorito l'intervento. In questa prospettiva il "maggior ruolo del 'privato' non marginalizza quello pubblico, ma anzi lo qualifica e lo valorizza, perché crea contaminazioni di esperienze e professionalità; il ruolo delle istituzioni locali non ne esce ridimensionato, ma rafforzato nella sua funzione di controllo, coordinamento e regolamentazione"⁹².

Nel complesso, pur senza negare la presenza di un effettivo "ritrarsi" delle istituzioni emiliane, l'analisi compiuta da Magagnoli e colleghi tenta di evidenziare anche i caratteri positivi dell'evoluzione recente del *welfare* locale, cogliendo peraltro nella comunità locale segnali incoraggianti sul perdurare di un livello di *civiness* elevato, a testimonianza di un "tessuto connettivo ancora robusto e fortemente impregnato di quegli elementi di solidarietà e mutualismo che hanno caratterizzato la storia del contesto regionale"⁹³. Una chiave di lettura più critica nei confronti degli sviluppi del quadro regionale evidenzia al contrario il rischio che il senso del collettivo emiliano-romagnolo si trovi ad un passo dall'involuzione. Per Bonora l'affermarsi nella regione di una logica neoliberista senza controlli ha teso a scardinare le basi di un sistema territoriale costruito sul senso sociale della statualità, lasciando spazio al prevalere di atteggiamenti di accettazione passivi, capaci di far perdere al modello emiliano la propria specificità in termini progressivi⁹⁴.

Un'analisi recente sulla tenuta della società civile in Emilia-Romagna, compiuta esaminando le indagini multiscopo condotte sulla popolazione regionale dal 1993 al 2002, ha messo in luce segnali contrastanti, che mostrano i sussulti ai quali è sottoposto il tessuto collettivo emiliano⁹⁵. Se la partecipazione al voto resta elevata, la partecipazione politica visibile (partecipazione a comizi, cortei, dibattiti, sostegno all'attività dei partiti) è notevolmente diminuita in Emilia-Romagna, evidenziando un calo più forte che nel resto del paese. L'associazionismo

⁹² Magagnoli S., 2003, *Scuola, cultura e società: un modello integrato di "welfare culturale"*, cit., pag. 190.

⁹³ Cfr. l'introduzione al volume di Magagnoli S., Sigman N. L., Trionfini P., *Democrazia, cittadinanza e sviluppo economico. La costruzione del welfare municipale a Modena negli anni della Repubblica*, cit., pag. 27.

⁹⁴ Bonora P., 2003, *Orfana e claudicante. L'Emilia "post-comunista" e l'eclissi del modello territoriale*, cit..

⁹⁵ Barbagli M., Colombo A. D., 2004, *Partecipazione civica, società e cultura in Emilia-Romagna*, Milano, Angeli.

sociale si è al contrario mantenuto piuttosto elevato, con segnali di ripresa dell'associazionismo civile. La situazione appare invece piuttosto deteriorata per quanto riguarda la soddisfazione dei cittadini sul livello dei servizi di pubblica utilità (farmacie, uffici postali, uffici comunali, pronto soccorso, stazioni di polizia, scuole, trasporti, ecc.), con un progressivo allontanamento dall'idea di un facile accesso ai medesimi e di un livello di qualità al di sopra della media. Su questo versante l'indagine evidenzia un sostanziale declino della situazione regionale a fronte di una tenuta del resto del paese, rispetto al quale il dato emiliano, prima decisamente superiore, tende progressivamente a convergere. Un declino derivante in buona parte, a parere degli autori dell'indagine, dalla percezione di un peggioramento dei servizi, piuttosto che da una reale contrazione dell'offerta. Tuttavia, questo senso di insoddisfazione, unito alla crescita di sentimenti di diffusa insicurezza e di scontento per lo scadimento della situazione ambientale, determinano una effettiva riduzione della qualità della vita dei cittadini della regione. Il quadro emergente, di una società che mostra una sostanziale tenuta del livello di partecipazione civica unito ad un senso di disagio per il deterioramento del quadro ambientale e sociale, sembra indicare la necessità di un rinnovamento del rapporto cittadini-istituzioni-territorio alla luce di un nuovo approccio, maggiormente sostenibile, di sviluppo territoriale.

L'Emilia-Romagna, che in passato si era distinta per la propria esemplarità, per la capacità, dimostrata dalla classe dirigente e dalla collettività, di perseguire un modello di sviluppo caratterizzato da una forte connotazione sociale e progressiva, si trova oggi in una condizione di crisi. Il modello sociale emiliano, di cui abbiamo brevemente ripercorso i tratti salienti, fu ideato e realizzato per tentare di rispondere ad un insieme di problematiche sociali profondamente diverse da quelle che caratterizzano la società contemporanea. Negli anni Sessanta e nei primi anni Settanta i fenomeni di disuguaglianza sociale che attraversavano il tessuto collettivo risultavano sostanzialmente imperniati attorno alla suddivisione in classi sociali della popolazione. In Emilia-Romagna i governi di sinistra si adoperarono per attenuare le disuguaglianze (ma la volontà politica che animò quella fase perseguì piuttosto l'utopia di un loro superamento), attraverso una decisa estensione dei diritti di cittadinanza sociale (intesi in senso lato, comprendendo non solo l'allargamento dei servizi sociali territoriali, ma anche la promozione della crescita del senso civico e dell'appartenenza comunitaria attraverso la gestione sociale dei servizi e le politiche culturali). Quel modello sociale è tuttavia tramontato con la società di allora.

Negli anni Ottanta e Novanta il quadro territoriale emiliano-romagnolo è stato percorso da profonde trasformazioni, che hanno dato luogo a cambiamenti sociali rilevanti. Nonostante

l'indiscutibile crescita del livello di ricchezza generale, gli squilibri sociali non si sono attenuati, ma al contrario sono aumentate le situazioni di disagio e povertà fra la popolazione. Sebbene in Emilia-Romagna il prevalere di un'economia distrettuale incentrata sulle piccole imprese abbia dato luogo ad un modello di sviluppo la cui progressione non può essere esaminata secondo i parametri classici del passaggio dal fordismo al postfordismo, i caratteri dell'economia postfordista hanno comunque gradualmente interessato il tessuto regionale, con una massiccia crescita della funzione dei servizi, seppure affiancata dalla sostanziale tenuta della ruota industriale, che ha continuato ad assorbire importanti quote di lavoratori. Contestualmente hanno preso piede una dinamica di forte invecchiamento della popolazione, anche per l'accentuata contrazione nel numero delle nascite, ed un graduale superamento della famiglia intesa in senso tradizionale, alla quale sono subentrati un numero consistente di nuclei familiari composti da una sola persona e di famiglie monoparentali. In questo quadro si è inserita una crescente immigrazione di manodopera dal meridione e dall'estero, che ha trovato lavoro, soprattutto nel secondo caso, prevalentemente nelle mansioni meno qualificate.

Si tratta di aspetti, quelli dello sviluppo economico e delle trasformazioni in seno alla popolazione, che vedremo meglio nel secondo capitolo. Per ora ci limitiamo ad osservare la crescente complessità che è venuta caratterizzando un tessuto sociale regionale nel quale le distanze sociali hanno ricominciato a crescere in modo marcato e sono cominciati ad emergere squilibri profondi, soprattutto al livello del tessuto urbano delle principali città della regione. La risposta istituzionale non si è rivelata per ora realmente capace di contrastare questi sviluppi. Piuttosto che affrontare il deterioramento del quadro sociale in modo sistemico gli enti locali hanno spesso mostrato di muoversi a tentoni, lasciando che prendesse piede, al di fuori di un quadro organicamente coordinato, una modalità di promozione di singoli progetti in campo sociale e di erogazione "a pioggia" dei finanziamenti. Fra questi progetti sono presenti anche esperienze innovative di ottimo livello, che necessitano tuttavia di essere ordinate in una programmazione generale che sappia cogliere e valorizzare alcune linee strategiche di intervento, piuttosto che una molteplicità di azioni isolate. Si tratta di un processo di revisione che è in corso da alcuni anni e che prevede appunto l'introduzione di una nuova modalità di *governance* territoriale nel campo delle politiche sociali e urbane, capace di valorizzare i diversi soggetti che operano su questi temi nel quadro di una programmazione sistemica e condivisa. Una nuova modalità operativa la cui efficacia potrà essere valutata solo negli anni a venire.

Capitolo 2

Il sistema economico e le dinamiche evolutive della popolazione regionale

2.1 – Distretti industriali e terziarizzazione economica

Come abbiamo visto, il sistema locale territoriale emiliano-romagnolo è stato assunto dalla pubblicistica come “modello” sulla base della dimensione politica, intendendo in tal modo sottolineare il fatto che la prolungata guida delle amministrazioni decentrate da parte dei partiti della sinistra, ed in particolare del Partito Comunista Italiano, seppero produrre all’interno del quadro regionale una situazione di generale buon governo, riconosciuta anche in ambito internazionale, che portò ad un’ampia diffusione di servizi sul territorio, dei quali si avvantaggiarono le famiglie e le imprese. Servizi che da un lato favorirono l’accrescimento delle condizioni di benessere della cittadinanza locale e che, d’altra parte, accompagnarono e favorirono le dinamiche territoriali dello sviluppo economico.

Ed è proprio la dimensione economica l’ulteriore elemento di caratterizzazione del “modello” emiliano. L’Emilia-Romagna fa parte, com’è noto, di quel gruppo di regioni la cui specificità da un punto di vista produttivo consiste nell’aver sperimentato, a partire dagli anni Sessanta e con maggiore intensità nei decenni successivi, un modello di sviluppo alternativo alla grande fabbrica fordista. Nel periodo in cui la produzione di massa di beni standardizzati entrava in crisi e si imponeva una nuova richiesta di prodotti diversificati e variabili, in Emilia-Romagna e in alcune altre regioni del Centro e del Nord-est si irrobustiva un tessuto diffuso di piccole e medie imprese manifatturiere. Un sistema industriale decentrato e fortemente legato alle peculiarità dei contesti locali, che in breve tempo raggiunse un notevole successo grazie soprattutto ad un modello organizzativo di relazioni che privilegiava i rapporti di tipo orizzontale, all’interno di specifiche aree territoriali, nel cui ambito i processi di divisione del lavoro erano distribuiti fra le diverse imprese piuttosto che secondo lo schema verticale interno agli impianti di grandi dimensioni. Un sistema localizzato di imprese e di relazioni al quale gli schemi teorici elaborati successivamente diedero il nome di “distretto industriale”.

Fino agli anni Settanta, infatti, gli schemi interpretativi sullo sviluppo nazionale avevano continuato a sottolineare il dualismo che caratterizzava il sistema socio-economico del nostro Paese. Le analisi mettevano in luce la situazione di squilibrio che contrapponeva il Nord

industrializzato, che aveva conosciuto una crescita senza precedenti nella fase del *boom* economico, e il Sud arretrato, nel quale l'avanzamento dell'industria stentava a decollare. Una alterazione nella crescita economica delle diverse aree del paese dalla quale erano derivati in buona misura i massicci flussi migratori interni, dalle regioni meridionali a quelle settentrionali, che avevano contrassegnato la fase espansiva dell'economia italiana.

A partire dagli anni Settanta, e soprattutto nel decennio successivo, gli studi sul sistema economico e sociale cominciarono a mettere in luce la progressiva affermazione di un quadro più complesso, dal quale si evinceva che in alcune aree, in particolare nelle regioni centrali e nord-orientali del paese, aveva cominciato ad affermarsi un modello economico alternativo, una "seconda via all'industrializzazione", che doveva la propria fortuna al ruolo rilevante svolto dalle piccole e medie imprese. Una "Italia di mezzo", come indicavano gli studi geografici, o "Terza Italia", come suggerivano alcune indagini sociologiche, che si distingueva sia dal "Triangolo industriale", che dal Sud arretrato. Nello stesso periodo le analisi iniziarono a evidenziare che anche con riferimento alle regioni meridionali non risultava corretta una importazione che metteva in risalto una condizione di arretratezza generalizzata, ma che al contrario in alcune zone, in particolare nelle regioni poste lungo la linea adriatica, era osservabile una certa dinamicità economica. Si potevano così distinguere diversi tipi di Mezzogiorno, seppure all'interno di un quadro di indiscutibile ritardo e di sostanziale dipendenza dei processi di industrializzazione rispetto al Nord⁹⁶.

Con riferimento alle aree nelle quali si era affermato un modello di sviluppo industriale basato sul ruolo della piccola e media impresa, furono le analisi di Becattini a sottolineare che in tali aree erano presenti caratteri simili a quelli riscontrati da Alfred Marshall nei sistemi produttivi dell'Inghilterra dell'Ottocento, denominati "distretti industriali" dallo studioso anglosassone e composti da gruppi localizzati di piccole officine che si dividevano le diverse fasi di un processo produttivo. La riproduzione nei processi di sviluppo italiani di tale modalità produttiva ottocentesca permetteva di realizzare alla piccola scala i vantaggi che i processi di divisione del lavoro tayloristico-fordiani consentivano di raggiungere negli impianti di grandi dimensioni. Adattando la nozione marshalliana di distretto industriale al caso italiano, Becattini evidenziò la compresenza,

⁹⁶ Conti S., Sforzi F., 1997, *Il sistema produttivo italiano*, in Coppola P., (a cura di), *Geografia politica delle regioni italiane*, Torino, Einaudi; Bagnasco A., 1987, *Borghesia e classe operaia*, in Ascoli U., Catanzaro R., (a cura di), *La società italiana degli anni Ottanta*, cit.; Trigilia C., 1992, *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino; Rinaldi A., 2000, *Distretti ma non solo. L'industrializzazione nella provincia di Modena (1945-1995)*, Milano, Angeli. La consultazione del volume di

nelle regioni centrali e nord-orientali del nostro paese, di “ispessimenti industriali localizzati” specializzati in una o più produzioni e di una comunità di persone legate da una storia e da istituzioni proprie. Imprese e comunità che tendevano a compenetrarsi a vicenda⁹⁷.

Nelle aree di insediamento dei distretti vennero individuati alcuni ulteriori tratti caratteristici che ne avevano favorito l’affermazione. Da una parte un tessuto di piccole e medie città di origine millenaria, che avevano diffuso sul territorio tradizioni e funzioni commerciali, artigiane, finanziarie, culturali. Dall’altra una tradizione agricola caratterizzata da rapporti di produzione relativamente autonomi, come la piccola proprietà, la mezzadria, e l’affitto, che avevano fornito una sufficiente accumulazione economica alla famiglia appoderata, unità di base di tale precedente sistema sociale, permettendole di liberare risorse e personalità acquisitive sul mercato del lavoro⁹⁸.

Grazie al fruttuoso intreccio dei due insiemi di variabili, di tipo economico e sociale, negli anni Sessanta cominciarono ad espandersi, in alcune aree del territorio italiano, gruppi localizzati di imprese organizzati in distretti. Osservando più da vicino la natura dei distretti industriali, la cui diffusione è ancora un elemento sostanziale dell’economia di tali aree, si può vedere che, da un punto di vista economico, nel distretto si trovano aziende che collocano i propri prodotti nei mercati nazionali ed internazionali, le quali si servono, per la produzione delle merci, della presenza di un insieme di imprese, insediate nello stesso territorio, specializzate nelle singole fasi di una determinata produzione manifatturiera. I rapporti fra le imprese all’interno del distretto sono caratterizzati sia da forme di competizione fra aziende che svolgono le stesse produzioni, sia da forme di collaborazione che si sviluppano in vario modo e danno luogo ad alcune delle caratteristiche fondamentali del distretto: la facilità di circolazione delle informazioni, la reciproca affidabilità nel contesto territoriale, la bassa fluttuazione dei prezzi locali di beni e servizi. Da un punto di vista sociale il riferimento alla compresenza nel distretto, a fianco delle imprese localizzate, di una comunità di persone legate da una storia e da istituzioni proprie, chiama in causa allo stesso tempo l’esistenza di uno specifico *milieu* locale (o capitale sociale, come è stata anche chiamata nell’ambito degli studi sociologici la sedimentazione di una subcultura particolare in un

Rinaldi è utile anche per ripercorrere l’evoluzione del dibattito teorico sull’affermazione dei distretti industriali in Italia.

⁹⁷ Becattini G., (a cura di), 1987, *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Bologna, Il Mulino; id., (a cura di), 1989, *Modelli locali di sviluppo*, Bologna, Il Mulino.

⁹⁸ Bagnasco A., 1987, *Borghesia e classe operaia*, cit..

determinato ambito territoriale) e di un sistema istituzionale capace di preservarne e riprodurne i valori⁹⁹.

La scoperta dei sistemi produttivi locali e la conseguente rivalutazione dei fattori territoriali implicati nel loro successo rappresentò l'inizio di una svolta culturale oltre che economica. Fino a quel momento lo schema interpretativo prevalente, della società e della sua organizzazione, era infatti caratterizzato da una impronta fortemente funzionalistica, secondo la quale era riposta una grande fiducia nella linearità dello sviluppo economico che si credeva trainato dall'espansione della grande industria accentrata nelle aree metropolitane. Una crescita industriale che si riteneva dovesse essere accompagnata da una programmazione economica nazionale atta a correggere i fattori che ne impedivano il pieno dispiegamento. Il corollario di una simile impostazione, come hanno bene argomentato Conti e Sforzi, implicava la scarsa considerazione verso le differenziazioni storicamente e geograficamente situate e verso l'emergere di forme di autonomia politica e socio-culturale a livello locale. I confronti si svolgevano soprattutto in termini duali: "centrale" verso "periferico", "avanzato" verso "arretrato", ecc., ipotizzando lo sviluppo in termini di convergenza verso il modello centrale ed avanzato. Tale concezione venne ribaltata, sebbene gradualmente, a partire dal momento in cui divenne chiaro il fatto che alcuni quadri territoriali dovevano il proprio successo in campo economico ad uno sviluppo della media, piccola e talvolta piccolissima impresa fortemente intrecciato alla persistenza di economie esterne nelle aree locali di insediamento. Ecco allora che l'interesse verso tale insieme di economie esterne nella produzione fece sì che una nuova unità di analisi, il sistema locale e l'insieme delle relazioni in esso contenute, divenisse il fuoco su cui iniziarono a concentrarsi numerosi studi e ricerche¹⁰⁰.

Il censimento industriale del 1981 evidenziò una crescita generale dell'occupazione che si era manifestata soprattutto nel settore dei servizi, mettendo in luce che l'economia italiana stava procedendo sulla strada della terziarizzazione. Tuttavia, se nelle aree dell'Italia nord-occidentale in cui aveva predominato la grande impresa il contributo principale alla crescita dell'occupazione era derivato dai servizi, nei sistemi locali della piccola e media impresa (la cui localizzazione riguardava in particolare la Lombardia orientale, il Veneto, l'Emilia-Romagna, la Toscana, l'Umbria, le Marche, oltre ad alcune aree isolate di Abruzzo e Puglia) l'occupazione manifatturiera deteneva ancora il primato, anche in termini di creazione di nuovi posti di lavoro. Fu nel corso del

⁹⁹ Cfr. Bagnasco A., 2003, *Società fuori squadra. Come cambia l'organizzazione sociale*, Bologna, Il Mulino; Trigilia C., 1987, *La regolazione localistica: economia e politica nelle aree di piccola impresa*, in Ascoli U., Catanzaro R., (a cura di), *La società italiana degli anni Ottanta*, cit..

¹⁰⁰ Cfr. Conti S., Sforzi F., 1997, *Il sistema produttivo italiano*, cit..

decennio successivo che la terziarizzazione economica giunse a compimento. Nel censimento del 1991 si registrò infatti il definitivo superamento del settore industriale da parte del settore dei servizi, con un ruolo di primo piano da parte dei servizi rivolti alle imprese, nei quali la percentuale di occupati ebbe un incremento del 44,3%¹⁰¹.

I processi di terziarizzazione e le dinamiche occupazionali ad essi collegate mostravano tuttavia caratteri diversificati nelle diverse aree del paese. Nelle aree della grande impresa la crescita di occupati nei servizi corrispondeva ad una diminuzione degli addetti nell'industria manifatturiera per effetto di diversi processi, che riflettevano la transizione post-fordista dell'economia, con i suoi caratteri di "disintegrazione verticale" e "destandardizzazione della produzione". Da un lato interi reparti, prima interni alla grande industria, erano riconvertiti in aziende autonome specializzate nell'offerta di servizi alle imprese, poste all'interno o fuori del sistema locale. D'altra parte la produzione di beni era sostituita da quella di servizi, dato che era ormai in atto la tendenza a delocalizzare la produzione per abbattere i costi della manodopera. Nelle aree della piccola e media impresa, al contrario, l'aumento di occupati nel settore dei servizi, che avveniva in una condizione di crescita dell'occupazione anche all'interno delle imprese manifatturiere, corrispondeva alla crescita complessiva dell'economia locale. L'organizzazione delle attività diventava più complessa, ma sempre all'interno di una dinamica di specializzazione e di integrazione orizzontale del sistema locale¹⁰².

2.2 – Il sistema economico emiliano

In Emilia-Romagna lo sviluppo dei distretti industriali derivò dal preesistente tessuto di specializzazioni produttive, che aveva preso forma nella regione soprattutto per il forte impulso proveniente da un'agricoltura ricca e diversificata. L'agricoltura aveva favorito l'accumulazione dei profitti da parte delle classi possidenti e dell'imprenditoria agraria, da cui era generata una capacità di investimento e di consumo delle medesime che aveva agevolato lo sviluppo dell'artigianato e dei flussi commerciali. L'agricoltura, inoltre, aveva ispirato i movimenti di

¹⁰¹ Ivi.

¹⁰² Ivi.

cooperazione che portarono in seguito alla diffusione di una cultura imprenditoriale di tipo cooperativo¹⁰³.

Il sistema agricolo fu dunque alla base dell'espansione, a partire dalla fine dell'Ottocento, di un'industria collegata (in primo luogo l'industria alimentare e per la produzione di macchinari per l'impiego agricolo, a cui si aggiunsero in seguito le industrie per il confezionamento dei prodotti), che è tuttora di primaria importanza per l'economia regionale¹⁰⁴.

La diffusione sul territorio di molte industrie piccole e medie, piuttosto che l'orientamento verso un modello accentrato di produzione, ebbe origine dalla presenza di un tessuto articolato di piccole città autonome (nel periodo pre-unitario l'Emilia-Romagna era suddivisa in piccoli Ducati e in territori dello Stato Pontificio), la cui economia si era sviluppata sulla base delle potenzialità e dei prodotti locali. Dalla divisione territoriale pre-unitaria è stato fatto derivare anche il ritardo con cui decollò il sistema industriale della regione, il quale, avviato nel periodo giolittiano, seppe sfruttare, nel periodo fascista, le opportunità legate all'espansione della produzione bellica, registrando in questa fase un discreto sviluppo dell'industria meccanica e di quella chimica¹⁰⁵.

E' a partire dalla fase della ripresa economica successiva al secondo dopoguerra che da questo substrato territoriale emerse la tipologia produttiva prevalente nella regione, quella della piccola e media impresa manifatturiera, caratterizzata da una forte flessibilità nei confronti dell'evolversi delle domande del mercato. Una tipologia aziendale eterogenea, che nei decenni successivi si organizzò in distretti caratterizzati dalla specializzazione territoriale e settoriale, e da rapporti di cooperazione e di integrazione fra aziende geograficamente vicine. Un sistema produttivo al cui sviluppo contribuirono le amministrazioni territoriali emiliane, attraverso una serie di provvedimenti diretti ed indiretti (dalla realizzazione delle aree attrezzate degli anni Cinquanta, passando per la modernizzazione delle infrastrutture e gli interventi diffusi di politica sociale, fino alla creazione dei centri di servizio e delle agenzie di sviluppo nel corso degli anni Ottanta e Novanta).

Bianchi e Gualtieri nei loro studi hanno indicato alcune caratteristiche distintive che permisero l'individuazione, da parte della letteratura specialistica, di un modello economico emiliano: "a) un apparato produttivo molto frammentato, ma spesso anche altamente integrato in delimitate aree territoriali; b) l'assenza di una grossa metropoli, attorno alla quale generalmente si

¹⁰³ Cfr. Zamagni V., 1997, *Una vocazione industriale diffusa*, in Finzi R., (a cura di), *L'Emilia-Romagna, Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi*, Torino, Einaudi, vol. 13.

¹⁰⁴ Ivi.

¹⁰⁵ Ivi.

sviluppa una struttura formata da grandi imprese che decentrano a imprese con dimensioni minori, e la presenza invece di un sistema produttivo a microstrutture; c) lo sviluppo equilibrato grazie alla integrazione fra le imprese e fra i settori, da un lato (es. agricoltura e industria di trasformazione), e alla sufficiente diversificazione che consente di ridurre i rischi tipici delle economie troppo integrate e specializzate, dall'altro; d) una struttura export-oriented che si è ben inserita nelle favorevoli condizioni economiche internazionali e in particolari segmenti di mercato: quelli generalmente considerati maturi per i Paesi industrializzati e quelli a medio contenuto di tecnologia nei paesi in via di sviluppo; e) la divisione del lavoro di uno stesso ciclo produttivo fra imprese indipendenti specializzate e legate fra loro da relazioni di produzione di quasi mercato”¹⁰⁶.

Gli stessi autori hanno notato, con riferimento alle peculiarità settoriali, che in Emilia-Romagna coesistono un'industria manifatturiera tradizionale e comparti ad alta specializzazione meccanica. Nell'ambito di queste tipologie produttive Ash Amin ha individuato nella regione “tre tipi di distretti decentrati: i tipici distretti industriali marshalliani come Carpi e Sassuolo, che sono specializzati in singole nicchie di mercato come la maglieria e le ceramiche; i sistemi artigianali in settori di consumo tradizionali come l'abbigliamento, le scarpe, i mobili e vari prodotti agro-alimentari, che sono presenti lungo la regione ma non dominano le singole aree; e, un po' in contrasto con altre regioni della Terza Italia, reti di sub-fornitura centrate attorno ad imprese *leader* di media dimensione, specializzate in produzioni su commesse ad alta intensità progettuale (ad esempio, macchine agricole, attrezzature da ufficio, auto di serie e motociclette, macchine per l'imballaggio)”¹⁰⁷.

Ancora oggi il principale settore produttivo della regione è quello meccanico, che ha conosciuto un'espansione eccezionale negli anni Settanta e Ottanta, anche grazie alle basse barriere d'accesso. Nelle province di Modena e Reggio Emilia ha trovato localizzazione il distretto industriale per la produzione di macchinari per l'agricoltura. Nelle province di Bologna e Modena si è registrato l'insediamento della maggior parte delle imprese per la produzione di macchine utensili (capitolo molto importante per l'economia italiana, al quale l'Emilia-Romagna continua a contribuire con oltre la metà della produzione nazionale). La provincia di Bologna si è invece specializzata nella produzione delle macchine automatiche, con un posto di primo piano nella

¹⁰⁶ Bianchi P., Gualtieri G., 1991, *L'Emilia-Romagna e i distretti industriali: evoluzione di un modello*, pp. 125-126, in Leonardi R., Nanetti R.Y. (a cura di), *Le regioni e l'integrazione europea: il caso Emilia-Romagna*, cit..

¹⁰⁷ Amin A., 1998, *Il modello emiliano. Sfide istituzionali*, Bologna, paper a cura della Fondazione Istituto per il Lavoro, pag. 4.

produzione di macchine per il confezionamento di svariate tipologie di prodotti (da cui l'appellativo di *packaging valley*)¹⁰⁸.

Al secondo posto si trova il settore agro-alimentare, diffuso in tutto il territorio attraverso un vasto reticolo di imprese di trasformazione delle materie prime, con in testa la provincia di Parma (la *food valley* emiliana), seguita da quella di Modena. Hanno sede nella regione alcune fra le principali aziende italiane del settore (come, ad esempio, la Barilla e la Parmalat), alcuni marchi di rilevanza internazionale (come il *Parmigiano reggiano* ed il *Prosciutto di Parma*), ma anche alcune grosse società cooperative, fra cui il *Consorzio emiliano romagnolo produttori latte*, il *Consorzio cooperativo conserve Italia*, l'Unibon e l'Orologel¹⁰⁹.

Nel distretto di Sassuolo-Scandiano (situato fra le province di Modena e Reggio Emilia) si è stabilita la produzione delle piastrelle e dei rivestimenti per l'edilizia (un settore centrale per le esportazioni regionali, che sta subendo negli ultimi anni una forte concorrenza da parte delle emergenti imprese cinesi), mentre, nell'ambito dello stesso comparto della ceramica, l'area di Imola e di Faenza (nella zona di congiunzione fra le province di Bologna e Forlì) si è specializzata, proseguendo un'antica tradizione, nella produzione delle ceramiche artistiche. Nella provincia di Modena, il distretto di Carpi ha conquistato un ruolo di primissimo piano nella realizzazione di articoli di maglieria e abbigliamento pronto-moda all'interno di una rete diffusa di piccolissime imprese, caratterizzate dall'ampio ricorso al lavoro a domicilio (settore anche questo sottoposto all'agguerrita concorrenza internazionale).

Anche i comparti tradizionali della chimica, del legno, del tessile e dell'industria calzaturiera hanno avuto un discreto sviluppo nella regione, seppure con una incidenza meno significativa dei settori esaminati in precedenza. Con riferimento al settore petrolchimico alcuni grossi insediamenti hanno trovato localizzazione nelle province di Ravenna e Ferrara, anche per effetto della politica nazionale di dislocazione territoriale degli impianti di trasformazione.

L'ossatura portante del complesso produttivo emiliano si è insediata complessivamente lungo la via Emilia, che attraversa trasversalmente tutto il territorio regionale e che concentra, soprattutto nelle province di Bologna, Modena, Reggio Emilia e, in misura minore, Parma, la maggior parte degli insediamenti produttivi. Le attività del terziario, che hanno conosciuto una notevole espansione a partire dagli anni Ottanta si sono concentrate soprattutto a Bologna e Modena, ma hanno avuto un certo sviluppo anche nelle altre città della regione (con picchi stagionali nelle

¹⁰⁸ Bonora P., 1999, *Costellazione Emilia. Territorialità e rischi della maturità*, cit..

¹⁰⁹ Zamagni V., 1997, *Una vocazione industriale diffusa*, cit..

località più vicine alla costa). Ad est, lungo la costa adriatica, si è avuta una prevalente specializzazione nelle attività turistiche. Le aree di maggiore arretratezza economica sono invece localizzate nel ferrarese e nelle zone appenniniche delle diverse province.

L'affermazione del modello distrettuale ha consentito all'Emilia-Romagna di conseguire risultati economici decisamente elevati, con un ruolo significativo anche nel sistema nazionale delle esportazioni, che l'hanno inserita, a partire dagli anni Ottanta, fra i primissimi posti nella graduatoria delle regioni italiane in termini di Prodotto interno lordo per abitante. Agli inizi degli anni Novanta l'Emilia-Romagna si trovava inoltre nelle prime dieci posizioni all'interno della classifica annuale stilata dall'Eurostat sulla base del Pil *pro capite* per abitante nelle regioni dell'Unione Europea¹¹⁰. Nel corso di tale decennio il valore del Pil si è assestato su valori di qualche punto inferiori ai livelli precedentemente conquistati, mantenendo tuttavia una collocazione di rilievo nel quadro complessivo italiano¹¹¹.

Il modello di sviluppo emiliano ha finora continuato a prosperare, uscendo sostanzialmente indenne alle fasi di crisi economica che si sono succedute negli ultimi decenni. Il sistema produttivo regionale ha tuttavia conosciuto importanti trasformazioni, che hanno in parte modificato la sua struttura originaria. I cambiamenti principali, intervenuti nel corso degli anni Ottanta, sono scaturiti dai processi di fusione, acquisizione, partecipazione incrociata, con il concentrarsi di gruppi di imprese attorno ad una o più aziende leader e l'acquisto di imprese da parte di società extraregionali o straniere. Processi, spesso legati alle difficoltà di ricambio generazionale alla testa delle imprese, le cui ricadute risultano difficile da cogliere attraverso i soli dati statistici e che possono significare l'inclusione delle aziende acquisite nella sfera decisionale di grandi gruppi industriali o multinazionali, con il conseguente superamento degli indicatori riferiti alle dimensioni dei singoli stabilimenti. Anche dal lato delle imprese cooperative i segnali di crisi non sono mancati, soprattutto a causa dell'allentamento delle tensioni ideali che nei decenni precedenti erano state alla base della crescita di questa tipologia societaria. Una perdita di identità alla quale ha corrisposto la difficoltà di perseguire direzioni di sviluppo innovative¹¹².

¹¹⁰ Bertini S., Ventura M., 2000, *La struttura economica dell'Emilia Romagna*, in Ipl, *Sviluppo, lavoro e competitività in Emilia-Romagna. Primo rapporto annuale dell'Istituto per il Lavoro*, Milano, Angeli.

¹¹¹ Posto a 100,0 il valore italiano il Pil pro capite dell'Emilia-Romagna risultata essere pari a 116,0 nel 1970, a 131,1 nel 1980, a 125,6 nel 1991 e a 129,7 nel 1998. Cfr. Svimez, 2002, *I conti economici delle regioni italiane dal 1970 al 1998*, Bologna, Il Mulino.

¹¹² Bianchi P., Gualtieri G., 1991, *L'Emilia-Romagna e i distretti industriali: evoluzione di un modello*, cit.; Bianchi P., 1997, *Emilia-Romagna. Problemi e prospettive*, in Finzi R., a cura di, *L'Emilia-Romagna, Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi*, cit.; Bonora P., 1999, *Costellazione Emilia. Territorialità e rischi della maturità*, cit..

Negli anni Novanta le imprese emiliano-romagnole si sono trovate a subire le tensioni derivanti dalla crescente concorrenza internazionale, in particolare sul versante della tenuta delle esportazioni. I principali nodi di criticità sono stati rinvenuti nei settori tradizionali dell'industria manifatturiera, all'interno dei quali la forte concorrenza delle economie emergenti ha richiesto, e richiede, un forte impegno per il mantenimento della competitività sui mercati allargati. Allo stesso tempo notevoli ritardi sono stati rilevati nella modernizzazione delle politiche istituzionali e nell'avvio dei processi di innovazione tecnologica, soprattutto nei settori più avanzati dell'economia regionale, anch'essi esposti alla crescente concorrenza dei paesi stranieri¹¹³.

2.3 - I cambiamenti nel mercato del lavoro regionale

Il mercato del lavoro regionale si caratterizza per alcuni tratti peculiari, fra i quali in primo luogo l'elevata presenza femminile fra gli occupati unita all'alta partecipazione della popolazione in generale alle attività produttive, e un tasso di disoccupazione assestato da molti anni su livelli considerati fisiologici nell'ambito delle economie avanzate.

Il tasso di attività femminile in Emilia-Romagna risultava pari a 36,5 nel 1981, a 38,4 nel 1986, a 41,8 nel 1996 e a 43,5 nel 1999¹¹⁴. A causa delle modificazioni nei parametri di rilevazione delle forze lavoro da parte dell'Istat (e questa specificazione vale anche per le analisi dei dati riferiti all'occupazione che seguiranno), i valori appena riportati e quelli che saranno indicati nel prosieguo nella tesi non sono in realtà perfettamente confrontabili fra loro. Essi, tuttavia, rendono il quadro di un'evoluzione costantemente positiva dell'occupazione femminile nella regione. Se si considera che l'analogo indicatore a livello nazionale raggiungerà il valore di 34,6 solo nel 1998 risulta subito chiara la capacità di assorbimento delle donne da parte del mercato del lavoro regionale e la loro propensione al lavoro in questo quadro territoriale.

¹¹³ Amin A., 1998, *Il modello emiliano. Sfide istituzionali*, cit.; IpL, 2000, *Sviluppo, lavoro e competitività in Emilia-Romagna. Primo rapporto annuale dell'Istituto per il Lavoro*, cit.; Aronica A., 2004, *La competitività delle imprese in Emilia-Romagna. La storia, la congiuntura, le prospettive*, Regione Emilia-Romagna.

¹¹⁴ Regione Emilia-Romagna, 1986, *Notizie statistiche regionali. A cura dell'Osservatorio regionale del mercato del lavoro*, Bollettino n. 2; Istat, 2002, *Rapporto statistico sulla regione Emilia-Romagna*, Roma, Istat, Monografie regionali.

Nel 1961 il tasso di attività della popolazione generale in Emilia-Romagna era invece del 44,1% (in Italia del 38,7%), nel 1971 del 40,2% (34,7% in Italia), nel 1981 del 46,0% (40,3% in Italia), nel 1998 del 51,5% (contro il 47,7% in Italia)¹¹⁵.

Il tasso di disoccupazione regionale nel 1979 era già pari a 5,9 (3,0 per i maschi e 10,9 per le femmine) e si è in seguito posizionato su livelli persino inferiori. Nel 1996 era pari a 5,4 (3,1 per i maschi e 8,5 per le femmine), mentre nel 1999 era pari a 4,6 (2,7 per i maschi e 7,0 per le femmine). Il valore italiano riferito al 1998 era uguale a 12,2 (9,2 per i maschi e 16,5 per le femmine)¹¹⁶

Osservando più da vicino le dinamiche occupazionali in Emilia-Romagna a partire dagli anni Settanta, notiamo che nel periodo dal 1970 al 1979 gli occupati in Emilia-Romagna aumentarono di oltre 230 mila unità, dato che evidenzia una crescita molto significativa dell'economia regionale in tale decennio, nonostante i processi di crisi che stavano caratterizzando le economie avanzate nello stesso periodo. Di tale crescita beneficiò soprattutto il settore dei servizi, mentre il settore industriale crebbe in modo meno significativo. L'agricoltura fece al contrario registrare un calo degli addetti durante il decennio Settanta.

L'esame della Tabella 1, riferita alle unità di lavoro nei diversi rami di attività in Emilia-Romagna dal 1970 al 1979, ci aiuta ad evidenziare le principali trasformazioni intervenute nel tessuto economico e occupazionale regionale, di cui abbiamo appena accennato.

Dalla lettura della tabella si osserva in primo luogo la contrazione degli addetti in agricoltura, che ha interessato in particolare la quota dei lavoratori dipendenti. Per comprendere l'intensità e la rapidità di tale evoluzione è sufficiente ricordare che nel 1951 in Emilia-Romagna oltre la metà della forza lavoro lavorava nel settore agricolo, in modo dipendente o indipendente, nel 1961 tale valore era sceso al 34,0%, nel 1970 al 17,9% e nel 1979 al 14,07%. Il settore industriale registrò invece un ciclo ascendente fino al 1970. Nel 1951 assorbiva il 22,7% del totale degli addetti alle attività economiche (contro un valore medio del 29,5% in Italia). Tale valore diventava il 33,6% nel 1960 e oltrepassava il 40,0% dieci anni dopo. In seguito il settore industriale registrò alcune flessioni, conservando tuttavia una capacità molto significativa di assorbimento della manodopera. Il settore delle costruzioni, spesso incluso nel dato del settore industriale, mostrò al contrario una contrazione di circa 40 mila addetti nell'arco del decennio.

¹¹⁵ Golini A., 1974, *Distribuzione della popolazione, migrazioni interne e urbanizzazione in Italia*, Università di Roma, Istituto di Demografia, Regione Emilia-Romagna, "ENNE", Periodico di informazione statistica dell'Osservatorio del mercato del lavoro, n. 1-2/1990, Istat, 2002, *Rapporto statistico sulla regione Emilia-Romagna*, Roma, cit..

¹¹⁶ Prodi R., Gobbo F., a cura di, 1981, *Materiali sul mercato del lavoro in Emilia-Romagna*, Bologna, Associazione per gli studi industriali. Istat, 2002, *Rapporto statistico sulla regione Emilia-Romagna*, cit..

Tab. 1 – Unità di lavoro per ramo di attività economica in Emilia-Romagna, anni 1970-1979–migliaia

Anni	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Agricoltura, silvicoltura e pesca	277,9	290,9	263,2	264,3	260,2	247,3	248,7	242,2	253,1	251,7
dipendenti	96,1	94,3	84,7	81,4	77,4	69,2	61,2	58,7	58,3	60,3
indipendenti	181,8	196,6	178,5	182,9	182,8	178,1	187,5	183,5	194,8	191,4
Industria	625,9	607,1	608,9	623,2	640,3	640,8	636,5	655,7	647,4	655,2
dipendenti	516,5	509,8	507,6	524,0	536,2	531,0	530,5	544,4	534,6	547,7
indipendenti	109,4	97,3	101,3	99,2	104,1	109,8	106,0	111,3	112,8	107,5
Costruzioni e Genio civile	143,9	131,3	136,6	127,2	125,9	121,4	111,1	112,6	108,1	105,7
dipendenti	116,5	105,0	105,4	100,2	95,4	86,7	79,4	77,6	72,4	71,6
indipendenti	27,4	26,3	31,2	27,0	30,5	34,7	31,7	35,0	35,7	34,1
Servizi	652,5	657,1	692,5	730,3	765,8	794,8	837,6	850,6	859,4	882,1
dipendenti	432,7	444,8	466,3	490,1	508,1	529,1	559,3	567,6	572,7	587,0
indipendenti	219,8	212,3	226,2	240,2	257,7	265,7	278,3	283,0	286,7	295,1
Totale Emilia-Romagna	1556,3	1.555,1	1.564,6	1.617,8	1.666,3	1.682,9	1.722,8	1.748,5	1.759,9	1.789,0
dipendenti	1.045,3	1.048,9	1.058,6	1.095,5	1.121,7	1.129,3	1.151,0	1.170,7	1.165,6	1.195,0
indipendenti	511,0	506,2	506,0	522,3	544,6	553,6	571,8	577,8	594,3	594,0

Fonte: nostra elaborazione sulle serie storiche Istat tratte da Svimez, 2002, *I conti economici delle regioni italiane dal 1970 al 1998*, Bologna, Il Mulino.

Il dato più significativo del decennio dal 1970 al 1979 è tuttavia quello riferito alla decisa affermazione del settore dei servizi, nel quale l'occupazione crebbe di 230 mila addetti, superando la quota di forza lavoro assorbita dall'industria. Nel censimento 1951 gli occupati nei servizi in Emilia-Romagna erano il 23,7%, nel 1960 il 29,7%¹¹⁷.

La Tabella 2 mostra l'evoluzione degli addetti nei settori economici della regione dal 1980 al 1989. In questo periodo sono risultarono confermate le linee di tendenza del decennio precedente. Sebbene l'aumento complessivo dell'occupazione ebbe una dimensione inferiore rispetto al decennio precedente, oltre 84 mila nuovi lavoratori trovarono lavoro nel settore dei servizi. L'occupazione nel settore agricolo si contrasse ulteriormente, ma in questo caso la riduzione

¹¹⁷ I valori riferiti agli anni 1951 e 1960, di questo e del precedente paragrafo, sono tratti da Prodi R., Gobbo F., a cura di, 1981, *Materiali sul mercato del lavoro in Emilia-Romagna*, cit..

interessò soprattutto la quota degli indipendenti, che perse oltre 40 mila addetti. L'industria registrò una flessione dei lavoratori dipendenti per effetto della crisi economica dei primi anni Ottanta, ma in seguito recuperò il numero di lavoratori persi soprattutto con un aumento degli indipendenti. Le costruzioni ridussero il numero dei lavoratori dipendenti di circa 20 mila unità nel decennio. Il settore dei servizi continuò invece nella sua lunga fase di crescita, assorbendo oltre 130 mila lavoratori fra il 1980 e il 1989: l'intera quota di nuova occupazione oltre ai lavoratori espulsi dagli altri settori.

Tab. 2 – Unità di lavoro per ramo di attività economica in Emilia-Romagna, anni 1980-1989–migliaia

Anni	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Agricoltura, silvicoltura e pesca	250,6	227,5	219,9	229,8	229,0	213,4	220,5	218,4	213,2	204,7
dipendenti	57,3	47,7	52,0	49,7	50,1	43,6	50,8	51,5	53,9	57,8
indipendenti	193,3	179,8	167,9	180,1	178,9	169,8	169,7	166,9	159,3	146,9
Industria	708,7	708,4	689,4	673,4	665,6	657,9	649,6	672,7	701,0	701,0
dipendenti	573,8	562,1	541,7	520,4	511,6	500,1	488,2	500,4	527,0	529,6
indipendenti	134,9	146,3	147,7	153,0	154,0	157,8	161,4	172,3	174,0	171,4
Costruzioni e Genio civile	120,2	123,7	115,2	120,0	107,3	103,9	95,8	97,4	104,6	103,1
dipendenti	78,8	78,2	71,9	72,3	63,5	59,4	53,3	53,6	61,7	60,2
indipendenti	41,4	45,5	43,3	47,7	43,8	44,5	42,5	43,8	42,9	42,9
Servizi	879,0	903,0	920,2	926,0	955,0	986,5	999,7	998,2	1.010,6	1.016,7
dipendenti	582,7	598,5	598,1	596,3	614,4	630,3	643,0	648,7	655,9	658,6
indipendenti	296,3	304,5	322,1	329,7	340,6	356,2	356,7	349,5	354,7	358,1
Totale Emilia-Romagna	1.838,3	1.838,9	1.829,5	1.829,2	1.849,6	1.857,8	1.869,8	1.889,3	1.924,8	1.922,4
dipendenti	1.213,8	1.208,3	1.191,8	1.166,4	1.176,1	1.174,0	1.182,0	1.200,6	1.236,8	1.246,0
indipendenti	624,5	630,6	637,7	662,8	673,5	683,8	687,8	688,7	688,0	676,4

Fonte: nostra elaborazione sulle serie storiche Istat tratte da Svimez, 2006, *I conti economici delle regioni italiane dal 1980 al 2002*, Bologna, Il Mulino.

Infine, nella Tabella 3 sono considerate le variazioni nella forza lavoro nel decennio 1990-1999 all'interno dei vari comparti dell'economia regionale. In questo periodo il numero complessivo degli occupati ebbe un lieve aumento, di circa 18 mila unità, e anche in questo caso fu il settore dei servizi a trainare la creazione di nuova occupazione. Più significativi risultarono

invece gli spostamenti fra i diversi settori. L'agricoltura ridusse ulteriormente il numero degli occupati, in modo molto più marcato che nei due decenni precedenti. I lavoratori persi da questo settore fra il 1990 e il 1999 furono quasi 70 mila, di cui circa 20 mila dipendenti e 50 mila indipendenti. Alla fine del decennio i lavoratori occupati in agricoltura non raggiungevano il 7% del totale. L'industria ebbe una contrazione di oltre 20 mila addetti, in parte compensata da una crescita di circa 13 mila lavoratori nel comparto delle costruzioni. Nel complesso l'industria rimase un settore molto importante dell'economia regionale, che nel 1999 occupava quasi il 40% della forza lavoro. Il settore dei servizi fece un ulteriore passo in avanti, assorbendo quasi 110 mila addetti. Al termine del decennio impiegava oltre il 59% dei lavoratori della regione.

Considerando l'intero periodo, dal 1970 al 1999, le trasformazioni del mercato del lavoro più evidenti riguardarono la contrazione degli addetti in agricoltura e la crescita eccezionale del settore dei servizi, che in trenta anni assorbì oltre 500 mila lavoratori. Dall'inizio degli anni Settanta alla fine del secolo gli occupati della regione aumentarono complessivamente di oltre 400 mila unità. Si tratta di un dato che, da un lato mette in luce il processo di forte crescita economica che ha caratterizzato l'Emilia-Romagna nel corso degli ultimi decenni, e che risulta inoltre determinante, assieme ai fattori di tipo demografico che fra poco saranno esaminati, per comprendere le cause dell'incremento dei flussi migratori diretti verso questo territorio, flussi provenienti sia dall'interno del Paese che dall'estero.

Tab. 3 – Unità di lavoro per ramo di attività economica in Emilia-Romagna, anni 1990-1999–migliaia

Anni	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Agricoltura, silvicoltura e pesca	198,8	193,0	188,0	163,6	158,2	152,6	142,8	136,4	134,6	129,4
dipendenti	54,6	46,3	48,8	38,2	37,2	37,4	34,6	34,4	33,6	32,6
indipendenti	144,2	146,7	139,2	125,4	121,0	115,2	108,2	102,0	101,0	96,8
Industria	690,0	663,3	644,4	635,1	639,6	653,3	650,0	655,5	664,5	668,2
dipendenti	522,4	502,1	493,3	484,0	485,4	496,4	492,9	500,7	509,4	514,2
indipendenti	167,6	161,2	151,1	151,1	154,2	156,9	157,1	154,8	155,1	154,0
Costruzioni e Genio civile	100,5	111,0	109,4	112,1	110,3	113,3	114,1	115,5	112,2	113,8
dipendenti	58,5	61,8	62,7	65,4	62,8	62,4	59,5	61,1	58,2	56,1
indipendenti	42,0	49,2	46,7	46,7	47,5	50,9	54,6	54,4	54,0	57,7
Servizi	1.053,8	1.091,7	1.103,4	1.101,1	1.094,7	1.103,0	1.128,8	1.141,8	1.141,1	1.163,3
dipendenti	685,8	726,5	730,4	728,8	721,0	721,8	739,4	750,8	755,6	769,3
indipendenti	368,0	365,2	373,0	372,3	373,7	381,2	389,4	391,0	385,5	394,0
Totale Emilia-Romagna	1.942,6	1.948,0	1.935,8	1.899,8	1.892,5	1.908,9	1.921,6	1.933,7	1.940,2	1.960,9
dipendenti	1.262,8	1.274,9	1.272,5	1.251,0	1.243,6	1.255,6	1.266,9	1.285,9	1.298,6	1.316,1
indipendenti	679,8	673,1	663,3	648,8	648,9	653,3	654,7	647,8	641,6	644,8

Fonte: nostra elaborazione sulle serie storiche Istat tratte da Svimez, 2006, *I conti economici delle regioni italiane dal 1980 al 2002*, Bologna, Il Mulino.

2.4 – Struttura della popolazione e movimenti migratori in Emilia-Romagna

Non vi sono dubbi sull’apporto determinante che ebbe l’afflusso di lavoratori provenienti dall’esterno per la crescita del sistema economico emiliano-romagnolo. In Emilia-Romagna tale dinamica di immigrazione di manodopera cominciò ad assumere una consistenza numericamente significativa nel corso degli anni Settanta, periodo nel quale i saldi migratori di tutte le province della regione presero ad assumere un segno costantemente positivo.

Volgendo lo sguardo ai decenni precedenti, per cercare di cogliere l’evoluzione dei movimenti migratori diretti verso il territorio regionale, si osserva che fra i censimenti del 1951 e del 1961, periodo nel quale, per effetto del *boom* economico, le tre regioni del Triangolo industriale assorbivano oltre un milione di nuovi residenti, in Emilia-Romagna, al contrario, il saldo migratorio

aveva fatto registrare una perdita di popolazione prossima alle 50 mila unità. Un dato che si inseriva lungo una linea di tendenza negativa che aveva già caratterizzato i decenni precedenti¹¹⁸. Come per le altre aree italiane caratterizzate in quel decennio da processi di emigrazione, anche i flussi di popolazione in uscita dall'Emilia-Romagna (naturalmente piuttosto contenuti rispetto alle tradizionali regioni di emigrazione del Paese, in primo luogo quelle meridionali) si indirizzavano prevalentemente verso la Lombardia, il Piemonte e la Liguria. Una quota significativa, ma meno consistente, di persone in cerca di lavoro si spostava anche verso la vicina Toscana e verso il Lazio. La perdita di popolazione era in parte compensata dai flussi migratori provenienti dal Mezzogiorno, dalle Marche e dal Veneto. A partire dalla metà degli anni '50 in Emilia-Romagna si verificò inoltre un importante processo di ridistribuzione interna della popolazione, che vide un progressivo spopolamento delle aree appenniniche e della bassa padana in favore della fascia pedemontana a ridosso della via Emilia, dove si concentrava lo sviluppo industriale. Una tendenza che si consolidò ed estese nel decennio successivo¹¹⁹.

Gli anni Sessanta, assunti complessivamente, fecero registrare in Emilia-Romagna, per la prima volta dall'inizio del secolo, un saldo migratorio positivo. In particolare, se si osserva la situazione delle singole province della regione, appare chiaro che la trasformazione del quadro regionale, da area di esportazione di manodopera ad area attrattiva di forza lavoro, trasformazione che si realizzerà in modo definitivo nel decennio successivo, avvenne in anticipo in alcune province (le province centrali del territorio regionale e le province costiere) già a partire dalla seconda metà degli anni Sessanta. Nella prima parte di tale decennio, al contrario, continuò a protrarsi, con esclusione del capoluogo regionale, la fase di emigrazione che fino ad allora aveva caratterizzato l'Emilia Romagna nel suo insieme.

Nella Tabella 4 sono riportati i saldi migratori delle province dell'Emilia-Romagna dal 1962 al 1970. Esaminando la tabella si possono osservare le tendenze appena descritte. Se si esclude il capoluogo regionale, che ebbe un saldo pressoché costantemente positivo, la prima metà del decennio fece registrare un saldo migratorio negativo a livello dell'intero ambito regionale. Nella seconda parte del decennio le cose cambiarono. Il saldo migratorio rimase negativo nelle province economicamente meno avanzate della regione: Piacenza e, soprattutto, Ferrara. Al contrario emerse come polo attrattivo quello che manterrà, anche negli anni successivi, le caratteristiche di nucleo

¹¹⁸ Cfr. Treves A., 1976, *Le migrazioni interne nell'Italia fascista*, Torino, Einaudi.

¹¹⁹ Cifiello S. 1991, *Per una ricerca sociologica sui lavoratori extracomunitari in Emilia-Romagna: alcune note metodologiche*, in Minardi E., Cifiello S., *Economie locali e immigrati extracomunitari in Emilia-Romagna*, Milano, Angeli.

trainante dello sviluppo industriale emiliano: l'asse delle province centrali di Bologna, Modena e Reggio Emilia, a cui, sebbene con qualche anno di ritardo e con intensità minore, si sarebbe aggiunta in seguito anche Parma. Saldi migratori positivi si cominciarono a registrare con un certo anticipo anche nelle province costiere di Ravenna e Forlì, nelle quali le dinamiche dello sviluppo economico erano in prevalenza collegate, soprattutto nel secondo caso, al nascente turismo di massa. I flussi in entrata provenivano in larghissima parte dalle regioni meridionali e insulari, anche se piuttosto significativo risultava il numero dei trasferimenti di residenza dalle Marche. Negli anni Settanta continuava allo stesso tempo il trasferimento di lavoratori emiliano-romagnoli verso Lombardia, Piemonte, Liguria, Lazio e Toscana.

Tab. 4 – Saldi migratori annuali delle province dell'Emilia-Romagna dal 1962 al 1970 (valore assoluto)

Province	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Piacenza	-2.211	-1.144	-853	-1.452	-1.628	-279	-693	-292	-643
Parma	-22	-768	-515	-280	-2.038	-77	-838	986	1.406
Reggio Emilia	-1.638	-1.529	-1.973	-1.257	-505	1.109	1.960	1.210	2.518
Modena	-624	633	-1.234	-435	-704	2.323	3.746	3.244	5.293
Bologna	9.052	9.805	3.894	-3.185	1.250	5.311	6.435	5.811	6.606
Ferrara	-5.008	-5.161	-4.756	-2.565	-4.487	-3.706	-2.990	-3.748	-2.624
Ravenna	2.921	688	-105	-83	-742	378	1.162	639	407
Forlì	472	-444	-1.493	-600	-1.009	1.697	329	1.045	825
Emilia-Romagna	2.942	2.080	-7.035	-9.837	-9.863	6.756	10.787	8.895	13.788

Fonte: Privitera F, 1984, *Il fenomeno migratorio in Emilia-Romagna nella sua recente evoluzione*, Regione Emilia-Romagna.

Con l'inizio degli anni Settanta l'intero quadro nazionale delle migrazioni subì alcune importanti trasformazioni, che in breve tempo portarono ad una inversione delle principali tendenze in atto fino a quel momento. Sebbene non sia possibile ripercorrere ed esaminare in questa sede l'evoluzione complessiva del quadro migratorio italiano, può essere utile richiamare a grandi linee i principali cambiamenti che si delinearono in Italia a partire dagli anni Settanta, anche per rendere più agevole un inquadramento dell'Emilia-Romagna nel più ampio contesto nazionale di riferimento¹²⁰.

¹²⁰ Un'ottima visione d'insieme, seppure sintetica, dell'evoluzione delle migrazioni in Italia negli ultimi decenni è contenuta nel saggio di Rosario Sommella e Lida Viganoni, dal titolo *Dinamiche demografiche e assetti territoriali*, riportato in Coppola P., (a cura di), 1997, *Geografia politica delle regioni italiane*, cit.. Molto utile,

Sul fronte degli spostamenti verso l'estero, la crisi che cominciava ad investire le economie avanzate nel decennio Settanta, sulla quale mi sono già soffermata nel capitolo precedente, determinò il sostanziale arresto dell'emigrazione italiana verso i principali Paesi europei (determinato anche dalle politiche di blocco attuate in tali paesi per frenare l'ingresso degli immigrati).

L'aggravarsi della crisi economica fu inoltre causa del rientro in patria di molti lavoratori italiani. All'inizio del decennio i saldi migratori con gli altri Paesi, dopo la lunga fase dell'emigrazione italiana all'estero, iniziata con la grande emigrazione transoceanica di massa verso le Americhe, divennero positivi. Il valore più alto fu raggiunto nel 1975, anno nel quale il saldo migratorio con l'estero si chiuse con un attivo di 30 mila unità. Questa situazione venne peraltro registrata con preoccupazione dalle forze di governo italiane, che proprio nel 1975 convocarono la Prima Conferenza Nazionale dell'Emigrazione. E' curioso osservare che la convocazione di tale Conferenza, avvenne proprio nel 1975, quando era ormai conclusa la lunga fase dell'emigrazione italiana all'estero. Questa circostanza lascia trapelare la totale inadeguatezza dell'intervento politico italiano in questa materia e fa sorgere il sospetto che la reale preoccupazione dei governanti in quella fase fosse rivolta all'emergenza dei rientri dei nostri connazionali dall'estero e alla necessità di affrontare il loro reinserimento in patria.

Sul fronte delle migrazioni interne negli anni Settanta si ebbe un'attenuazione del grande esodo di lavoratori verso le regioni del Triangolo industriale, che aveva caratterizzato la fase dualistica dell'economia italiana. Nei venti anni successivi alla fine del secondo conflitto mondiale circa due milioni di persone si erano trasferite verso le tre regioni più sviluppate del Paese. Un flusso che in particolare aveva interessato le regioni meridionali, ma che aveva toccato, in modo significativo, anche se inferiore rispetto al Sud, le aree ancora poco avanzate del Nord-Est. Verso il Triangolo industriale nel periodo del *boom* si trasferirono infatti diverse decine di migliaia di lavoratori anche dal Friuli-Venezia Giulia, dal Veneto e dall'Emilia-Romagna.

Un ulteriore elemento relativo agli spostamenti interni di popolazione, dal leggere nel quadro del progressivo superamento di una interpretazione del contesto nazionale in termini dualistici, è il dato relativo all'attenuazione dell'esodo di popolazione dalle campagne in direzione dei centri urbani, esodo che aveva accompagnato la fase di forte urbanizzazione nel Paese. Una fase che era coincisa con l'affermazione del modello di sviluppo fordista in Italia e che stava per essere

per una visione complessiva del quadro nazionale, risulta anche la lettura di Pugliese E., 2002, *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, cit..

sostituita, proprio in questo decennio, da una dinamica di sviluppo economico diffuso, di cui si è trattato nei paragrafi precedenti, rispetto al quale l'Emilia-Romagna divenne una delle regioni centrali.

Negli anni Settanta si attenuarono anche i processi di emigrazione dal Mezzogiorno. Si trattò, tuttavia, di una breve parentesi. Le regioni del Sud, infatti, continuarono a soffrire dei ritardi nello sviluppo economico anche dopo lo spartiacque rappresentato dagli anni Settanta. Le migrazioni in uscita da tali regioni, dopo il rallentamento determinato dalla crisi economica e dai rientri dall'estero, ripresero negli anni Ottanta. Inoltre, come vedremo trattando il caso emiliano, si intensificarono negli anni Novanta, evidenziando il perdurare di una situazione di forti divari all'interno del quadro nazionale italiano.

Infine, gli anni Settanta furono anche il periodo nel quale l'immigrazione di lavoratori dai paesi esteri, in particolare extra-europei, divenne una realtà anche in Italia, ribaltando la precedente condizione di paese esportatore di manodopera che caratterizzava il nostro Paese. Alcuni gruppi nazionali erano già presenti in precedenza: i cinesi, che arrivarono fra le due guerre mondiali, gli eritrei e i somali, che entrarono in Italia per la prima volta al seguito delle famiglie italiane che tornavano dalla ex-colonia a partire dagli anni Sessanta. Negli anni Settanta e nei primi anni Ottanta arrivarono i primi gruppi di rifugiati politici (come i sudamericani) e di persone in cerca di lavoro (filippini, cingalesi, nordafricani)¹²¹. Nel breve arco di un decennio mutarono così radicalmente le direttrici territoriali e geografiche delle migrazioni italiane.

Al termine di questo breve esame del quadro migratorio nazionale e prima di passare ad esaminare in modo più dettagliato l'insieme degli spostamenti di residenza in Emilia-Romagna negli anni Settanta, Ottanta e Novanta, anni nei quali lo sviluppo di un'economia diffusa e organizzata in distretti si affermò nettamente nella regione determinando, unitamente alla crescita del settore dei servizi, un aumento di oltre 400 mila posti di lavoro, mi sembra utile volgere lo sguardo al quadro riepilogativo dei movimenti di popolazione, migratori e naturali, in Emilia-Romagna, dal 1961 al 2000.

¹²¹ Collinson S., 1994, *Le migrazioni internazionali e l'Europa*, Bologna, Il Mulino.

Tab. 5 – Movimento naturale e movimento migratorio della popolazione residente. Ripartizioni geografiche e Emilia-Romagna.
Periodi 1961-1971, 1971-1981, 1981-1991, 1991-2000, migliaia(a) Popolazione residente e variazioni assolute, in migliaia, negli stessi periodi.

Ripartizioni Province	Movimento naturale (b)					Movimento migratorio (c)				
	1961-7	1971-8	1981-9	1991-200	1961-200	1961-7	1971-8	1981-9	1991-200	1961-200
	1	1	1	0	0	1	1	1	0	0
Nord	1.303	289	-589	-473	531	1.001	447	217	857	2.522
Centro	712	316	-95	-166	766	199	189	204	352	943
Mezzogiorno	2.543	1.776	1.103	484	5.906	-2.245	-597	-619	-152	-3.613
Italia	4.559	2.381	419	-155	7.203	-1.046	40	-198	1.057	-147
Piacenza	4	-10	-18	-14	-38	-10	4	7	12	13
Parma	7	-10	-22	-18	-43	-1	15	13	24	51
Reggio Emilia	12	0	-14	-9	-11	1	21	21	38	80
Modena	26	5	-15	-12	4	16	37	24	33	111
Bologna	26	-18	-47	-35	-74	51	29	24	45	149
Ferrara	18	-3	-21	-20	-26	-38	1	1	8	-28
Ravenna	16	0	-14	-14	-12	6	7	6	14	33
Forlì	42	18	-7	-10	43	2	16	15	30	63
Emilia-Romagn	152	-18	-160	-132	-157	28	129	112	204	472
a										
Emilia-Romagn	Popolazione residente					Variazioni assolute				
	1961-7	1971-8	1981-9	1991-200	1961-200	1961-7	1971-8	1981-9	1991-200	1961-200
a	3.336	3.847	3.958	3.910	3.981	180	111	-48	72	314

Fonte: Istat, 2002, *Rapporto statistico sulla regione Emilia-Romagna*, Roma, Istat, Monografie regionali.

Note: (a) Anni 1961, 1971, 1981, 1991, censimenti; anno 2000, 1° gennaio (Movimento della popolazione residente).

(b) Movimento naturale: differenza tra numero delle nascite e numero dei decessi.

(c) Movimento migratorio: differenza tra numero degli iscritti e numero dei cancellati per trasferimento di residenza.

La lettura della Tabella 5, che riporta tale quadro riepilogativo, ci offre l'evidenza di una struttura demografica che derivò la propria crescita esclusivamente all'apporto delle popolazioni provenienti dall'esterno. Ad avvantaggiarsi di tale apporto, confermando quanto era già emerso rispetto alle migrazioni degli anni Sessanta, furono in particolare le province di Bologna, Modena e Reggio Emilia, seguite da Parma e Forlì (la provincia di Rimini, costituita nel 1995 risulta inglobata nel dato di Forlì). Ad una maggiore distanza si collocarono Piacenza e Ferrara, il cui saldo migratorio superò le 10 mila unità solo nel corso degli anni Novanta.

Il movimento naturale della popolazione residente nella regione risultò, in modo speculare, in costante declino. Dopo la fase del *baby boom*, che caratterizzò gli anni Sessanta, il numero dei

decessi cominciò a superare quello delle nascite, e i saldi negativi assunsero valori particolarmente elevati nei decenni Ottanta e Novanta, nei quali la popolazione regionale subì inoltre un progressivo processo di invecchiamento. Le trasformazioni che negli ultimi decenni hanno interessato l'insieme delle società economicamente avanzate emersero dunque in anticipo e si manifestarono con maggiore intensità in Emilia-Romagna, tanto da farle acquisire una connotazione peculiare non solo nel panorama italiano, ma anche a livello europeo. In Emilia-Romagna nel 1975 il tasso di fecondità totale era pari a 1,7 (contro il valore di 2,2 dell'Italia), scendeva a 1,2 nel 1980 (1,7 in Italia) e si assestava rapidamente sul valore di 1,0 (in Italia tale indicatore era 1,5 nel 1985, 1,4 nel 1990 e 1,2 dal 1994 in avanti)¹²².

Al rapido decremento della natalità corrispose un processo di invecchiamento della popolazione altrettanto veloce. Nel 1984 risultava già compiuto, con nove anni di anticipo rispetto al quadro nazionale, il sorpasso degli anziani sui giovani. Nel periodo dal 1961 al 2000 gli abitanti con meno di 15 anni risultarono quasi dimezzati, passando da 723 mila a 448 mila, mentre la popolazione dai 65 anni in avanti ebbe un incremento notevolissimo, passando da 392 mila unità a 876 mila. Un invecchiamento della popolazione che caratterizzò in modo più accentuato il sesso femminile e che ha portato alla crescita soprattutto del segmento di popolazione con oltre 80 anni di età (che è quadruplicato dal 1961 al 2000, passando da 57 mila unità a 212 mila, con un rapporto di 1/19 sul totale della popolazione)¹²³.

Considerato il forte processo di avanzamento che ha conosciuto l'economia emiliano-romagnola a partire dagli anni Sessanta, trainato, come si è visto, dallo sviluppo e dalla diffusione dei distretti industriali, risulta evidente che le carenze, divenute presto strutturali, nell'assetto demografico regionale, necessitavano di una compensazione esterna. Si possono comprendere di conseguenza i motivi che hanno portato l'Emilia-Romagna in modo molto rapido ad esercitare un forte richiamo nei confronti dei flussi migratori provenienti dall'esterno. Questi flussi, come si può vedere dai dati dettagliati riferiti agli ultimi tre decenni del Novecento, riportati nelle Tabelle 6, 7 e 8 (inserite in sequenza per una più rapida consultazione), hanno avuto una provenienza sia nazionale (dalle regioni meridionali del Paese), sia estera (dai paesi extra-europei).

Come si è già detto le tendenze negative nei movimenti naturali della popolazione regionale agirono in concomitanza con una dinamica di crescita sostenuta del mercato del lavoro, peraltro già

¹²² Istat, 2002, *Rapporto statistico sulla regione Emilia-Romagna*, cit.. Il tasso di fecondità totale è pari alla somma dei quozienti specifici di fecondità calcolati rapportando, per ogni età feconda (13-50), il numero dei nati vivi all'ammontare medio annuo della popolazione femminile. Con riferimento ad un dato anno di calendario, esprime il numero medio di figli per donna.

caratterizzato da indici di produttività piuttosto elevati. Nel caso dell'immigrazione straniera questi aspetti agirono poi in combinazione con la presenza di comparti produttivi regionali caratterizzati da attività faticose o scarsamente qualificate, nelle quali trovarono una facile collocazione i lavoratori stranieri, più disposti dei disoccupati italiani, perlomeno in un primo periodo, ad accettare condizioni di impiego più faticose e meno remunerative.

Prima di passare a commentare le Tabelle 6, 7 e 8, relative ai movimenti di popolazione interni all'Emilia-Romagna e fra questa e le altre regioni italiane e l'estero negli ultimi tre decenni del Novecento, si precisa che i dati riportati nelle tre tabelle, riferiti alle iscrizioni e cancellazioni anagrafiche registrate all'inizio di ogni anno dai Comuni e pubblicate dall'Istat, non coincidono esattamente con i dati contenuti nella Tabella 5, la cui compilazione è invece basata sui risultati dei Censimenti generali della popolazione, i quali fotografano la situazione della popolazione alla data, appunto, del Censimento. Le discrepanze derivano appunto da tale diversa modalità di rilevazione e dai ritardi negli aggiornamenti della reale situazione della popolazione residente presso i Comuni. Le informazioni contenute nelle Tabelle 6, 7 e 8 aggiungono tuttavia ulteriori dettagli al quadro generale dei movimenti migratori con l'esterno che ci era già stato fornito la lettura della Tabella 5. In particolare ci aiutano a capire quale componente dei flussi migratori andasse attribuita alla mobilità interregionale e quale invece agli scambi con l'estero. Nella lettura di questo ultimo dato occorre però tenere ben presente il problema delle frequenti e successive regolarizzazioni, su cui si tornerà in seguito.

La Tabella 6, relativa al decennio dal 1971 al 1980, conferma il notevole incremento dell'immigrazione dalle altre regioni italiane in questo arco temporale. Nel 1973 il saldo migratorio interregionale superava le 12 mila unità e mantenne in seguito valori superiori o prossimi alle 10 mila unità fino al termine del decennio. Dallo studio di Privitera¹²⁴ si evince che i valori più elevati nei saldi migratori con le altre regioni italiane riguardarono la Campania (oltre 24 mila persone trasferite in Emilia-Romagna dal 1971 al 1980), la Lombardia (quasi 14 mila, in controtendenza

¹²³ Ivi.

¹²⁴ Cfr. Privitera F., 1984, *Il fenomeno migratorio in Emilia-Romagna nella sua recente evoluzione*, Regione Emilia-Romagna.

Tab. 6 – Emilia-Romagna: iscritti e cancellati per trasferimento di residenza all'interno dei comuni della regione, tra le province della regione, con le altre regioni e con l'estero, anni 1971-1980

Anni	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	'71-'80	%
<u>ISCRITTI</u>												
Dai comuni di una stessa provincia della regione	57.922	61.872	57.550	51.492	45.149	42.912	43.312	44.283	45.232	56.518	496.242	50,5
Dalle province della regione	16.682	18.320	16.799	14.624	12.236	11.213	11.537	11.279	10.878	10.839	134.407	13,7
Da altre regioni	32.963	35.133	36.124	33.696	28.860	27.881	29.051	28.859	27.572	29.221	309.360	31,4
Dall'estero	3.906	4.826	4.640	4.359	4.761	4.539	3.927	3.878	4.002	4.586	43.424	4,4
Totale	111.473	120.151	115.113	104.171	91.006	86.545	87.827	88.299	87.684	91.164	983.433	100,0
<u>CANCELLATI</u>												
Per i comuni di una stessa provincia della regione	57.922	61.872	57.550	51.492	45.149	42.912	43.312	44.283	45.232	46.518	496.242	57,5
Per le province della regione	16.682	18.320	16.799	14.624	12.236	11.213	11.537	11.279	10.878	10.839	134.407	15,6
Per altre regioni	26.097	27.583	23.904	22.075	18.513	17.885	18.470	17.341	17.317	17.979	207.164	24,0
Per l'estero	4.532	3.012	1.808	2.126	1.738	2.476	2.104	2.364	2.863	1.824	24.847	2,9
Totale	105.233	110.787	100.061	90.317	77.636	74.486	75.423	75.267	76.290	77.160	862.660	100,0
<u>SALDI</u>												
Con altre regioni	6.866	7.550	12.220	11.621	10.347	9.996	10.518	11.518	10.255	11.242	102.196	84,6
Con l'estero	-626	1.814	2.832	2.233	3.023	2.063	1.823	1.514	1.139	2.762	18.577	15,4

Fonte: Privitera F., 1984, *Il fenomeno migratorio in Emilia-Romagna nella sua recente evoluzione*, Regione Emilia-Romagna.

Tab. 7 – Emilia-Romagna: iscritti e cancellati per trasferimento di residenza all'interno dei comuni della regione, tra le province della regione, con le altre regioni e con l'estero, anni 1981-1990

Anni	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	'81-'90	%
<u>ISCRITTI</u>												
Dai comuni di una stessa provincia della regione	47.153	51.270	44.844	42.841	44.084	43.561	41.115	39.042	39.731	42.326	435.967	52,6
Dalle province della regione	10.904	11.610	9.996	9.447	10.004	9.153	9.074	9.078	8.748	9.085	97.099	11,7
Da altre regioni	29.246	19.372	23.899	22.828	23.628	22.758	22.758	24.604	27.272	29.444	245.809	29,7
Dall'estero	4.514	4.434	4.137	3.509	3.598	3.781	5.078	4.494	4.258	11.812	49.615	6,0
Totale	91.817	86.686	82.876	78.625	81.314	79.253	78.025	77.218	80.009	92.667	828.490	100,0
<u>CANCELLATI</u>												
Per i comuni di una stessa provincia della regione	47.153	51.270	44.844	42.841	44.084	43.561	41.115	39.042	39.731	42.326	435.967	60,1
Per le province della regione	10.904	11.610	9.996	9.447	10.004	9.153	9.074	9.078	8.748	9.085	97.099	13,4
Per altre regioni	18.122	28.944	18.763	16.837	16.113	15.084	14.839	14.206	15.061	14.408	172.377	23,7
Per l'estero	1.802	3.158	2.335	2.028	2.000	1.518	2.015	1.777	1.964	1.931	20.528	2,8
Totale	77.981	94.982	75.938	71.153	72.201	69.316	67.043	64.103	65.504	67.750	725.971	100,0
<u>SALDI</u>												
Con altre regioni	11.124	-9.572	5.152	5.991	7.515	7.674	7.919	10.398	12.211	15.036	73.448	71,6
Con l'estero	2.712	1.276	1.802	1.481	1.598	2.263	3.063	2.717	2.294	9.881	29.087	28,4

Fonte: nostra elaborazione dati Istat.

Tab. 8 – Emilia-Romagna: iscritti e cancellati per trasferimento di residenza all'interno dei comuni della regione, tra le province della regione, con le altre regioni e con l'estero, anni 1991-2000

<u>Anni</u>	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	'91-'00	%
<u>ISCRITTI</u>												
Dai comuni di una stessa provincia della regione	41.167	42.892	48.488	47.204	47.598	45.072	49.836	51.865	54.916	56.641	485.679	47,3
Dalle province della regione	8.698	8.940	9.906	9.871	10.915	10.468	11.586	12.290	12.761	13.943	109.378	10,6
Da altre regioni	27.968	24.305	25.975	24.759	29.492	32.564	34.244	37.869	43.122	43.829	324.127	31,5
Dall'estero	6.772	6.431	7.446	6.882	7.085	13.798	11.706	12.490	17.117	18.733	108.460	10,6
Totale	84.605	82.568	91.815	88.716	95.090	101.902	107.372	114.514	127.916	133.146	1.027.644	100,0
<u>CANCELLATI</u>												
Per i comuni di una stessa provincia della regione	41.167	42.892	48.488	47.204	47.598	45.072	49.836	51.865	54.916	56.641	485.679	62,1
Per le province della regione	8.698	8.940	9.906	9.871	10.915	10.468	11.586	12.290	12.761	13.943	109.378	14,0
Per altre regioni	14.160	18.552	14.631	15.569	14.696	15.327	16.867	18.135	18.588	20.456	166.981	21,3
Per l'estero	1.695	1.438	1.856	1.820	1.736	2.049	2.256	2.224	2.584	2.310	19.968	2,6
Totale	65.720	71.822	74.881	74.464	74.945	72.916	80.545	84.514	88.849	93.350	782.006	100,0
<u>SALDI</u>												
Con altre regioni	13.808	5.753	11.344	9.190	14.796	17.237	17.377	19.734	24.534	23.373	157.146	64,0
Con l'estero	5.077	4.993	5.590	5.062	5.349	11.749	9.450	10.266	14.533	16.423	88.492	36,0

Fonte: nostra elaborazione dati Istat.

rispetto ai decenni precedenti, nei quali, come si è già detto, il saldo migratorio con questa regione risultava negativo), la Sicilia (oltre 12 mila), la Puglia (quasi 11 mila) e la Calabria (oltre 8 mila).

Nei primi anni Ottanta si ebbe una contrazione dei saldi migratori con le altre regioni italiane (vedi Tabella 7), in coincidenza con una situazione di crisi economica che in quegli anni attraversava l'Italia e che ebbe ripercussioni anche sul tessuto economico e produttivo dell'Emilia-Romagna. Con la ripresa economica della metà del decennio i saldi migratori tornarono a crescere e nel 1990 superarono le 15 mila unità.

Nel decennio dal 1991 al 2000 l'immigrazione dalle altre regioni italiane, se si esclude una breve fase di contrazione all'inizio del decennio (anche in questo caso in concomitanza con i processi di rallentamento dell'economia in corso nello stesso periodo), l'immigrazione interregionale diretta verso l'Emilia-Romagna divenne particolarmente significativa, sfiorando le 25 mila unità per anno al termine del decennio, come indicato dai dati riportati nella Tabella 8.

Per quanto riguarda i saldi migratori con l'estero, dal 1971 al 1980 si ebbe un'inversione della tendenza negativa che aveva caratterizzato i decenni precedenti. Sebbene l'emigrazione dall'Emilia-Romagna verso il paesi esteri non sia mai stata particolarmente significativa, confrontata con il quadro dell'emigrazione italiana, il saldo migratorio della regione con l'estero si mantenne negativo fino all'inizio degli anni Settanta, raggiungendo anche valori di un certo rilievo in alcuni periodi⁷⁸. Dal secondo dopoguerra le destinazioni privilegiate degli emiliano-romagnoli presero ad avere una collocazione europea (in particolare Svizzera, Francia, Regno Unito, Repubblica Federale Tedesca e Belgio).

Dal 1972 i saldi migratori con l'estero divennero positivi e, come nel resto del Paese, si evidenziò una tendenza al rientro in patria da parte di coloro che erano emigrati negli anni precedenti. Negli anni Settanta i rientri in Emilia-Romagna risultarono correlati ai flussi in uscita degli anni precedenti. Dal 1971 al 1979 il 64,5% delle iscrizioni dall'estero provenivano dai paesi europei (in particolare Svizzera, Francia, Regno Unito, Repubblica Federale Tedesca, Belgio, Olanda e

⁷⁸ Secondo una ricostruzione effettuata da Innocenzo Siggillino su dati ISTAT e CERES Camere di Commercio i saldi migratori dell'Emilia-Romagna con l'estero erano pari a - 160 mila persone nel periodo 1911-1920 (il saldo migratorio italiano con l'estero nello stesso periodo era negativo di oltre 2 milioni e 670 mila unità), - 60 mila unità nel periodo 1921-1930 (in Italia - 1 milione e 170 mila), + 200 nel periodo 1931-1940 (in Italia -113 mila), - 51 mila nel periodo 1941-1950 (in Italia - 698 mila), - 62 mila nel periodo 1951-60 (in Italia - 1 milione 613 mila) - 6 mila nel periodo 1961-70 (in Italia - 778 mila). Dal 1972 i saldi migratori regionali con l'estero cominciarono ad assumere un

Lussemburgo). Per quanto riguarda le iscrizioni dai paesi extra-europei il 51,2% di queste provenivano dalle Americhe, il 29,0% dall'Africa, il 14,4% dall'Asia e il 5,2% dall'Oceania⁷⁹. La Tabella 6 evidenzia un picco nel saldo positivo con l'estero nel 1975 (oltre 3 mila unità). I saldi positivi con l'estero si mantennero tali anche nei decenni successivi, come si vede dalle Tabelle 6, 7 e 8 e i rientri dall'estero vennero ben presto superati dai nuovi flussi di lavoratori extra-europei che proprio nel decennio 1971-80 cominciavano ad entrare nel nostro paese in cerca di lavoro.

Dalla lettura, appena compiuta, dei dati relativi ai flussi migratori in direzione dell'Emilia-Romagna si può dedurre che la trasformazione economica dell'Emilia-Romagna da regione rurale a regione caratterizzata da un'avanzata economia industriale e dei servizi è stata in larga parte resa possibile dall'importante afflusso di manodopera esterna. La lettura congiunta dei dati riferiti al mercato del lavoro ed ai flussi migratori in ambito regionale mi sembra che lasci pochi dubbi circa l'origine economica delle migrazioni in questo quadro territoriale.

L'immigrazione che ha interessato la regione, a partire dagli anni Sessanta e soprattutto negli ultimi tre decenni del secolo, ha inoltre avuto una provenienza prevalentemente interna all'Italia. Nel corso del periodo dal 1971 al 2000 si trasferirono nel territorio regionale quasi 334 mila persone provenienti dalle altre regioni italiane, pari al 71,0% dell'intero saldo migratorio della regione registrato dall'Istat. Dal 1995 l'immigrazione interregionale subì un notevole incremento, registrando ben 117 mila iscrizioni fra il 1995 al 2000 (oltre il 35,0% del totale dei trent'anni). Di queste ultime, il 62,2% proveniva dalle regioni meridionali del Paese, il 19,4% dalle regioni insulari, il 5,7% da quelle centrali, il 12,3% dalle regioni del Nord-ovest e solo lo 0,4% dal Nord-est⁸⁰. Tale dato va collocato entro il quadro più ampio della capacità attrattiva che le regioni del Nord-Est hanno preso ad esercitare, nel corso degli anni Novanta, nei confronti delle migrazioni dal Mezzogiorno. Nell'ambito della ripresa dei flussi interregionali l'Emilia-Romagna svolse un ruolo di primo piano, assieme a Lombardia, Veneto, Piemonte, Toscana e Lazio⁸¹.

valore positivo, analogamente al resto dell'Italia, dove il saldo migratorio divenne positivo dal 1973. Cfr. Siggillino I., 1980, *Immigrazione e sviluppo in Emilia-Romagna*, Bologna, ACLI Emilia-Romagna.

⁷⁹ Cfr. Scardapane L., 1987, *I rientri in Emilia-Romagna negli anni Settanta*, Regione Emilia-Romagna, Consulta regionale per l'emigrazione e l'immigrazione.

⁸⁰ Cfr. le pubblicazioni annuali dell'Istat: *Popolazione e movimento anagrafico dei comuni* e *Movimento migratorio della popolazione residente* riferite agli anni dal 1995 al 2000.

⁸¹ Istat, 2002, *Rapporto statistico sulla regione Emilia-Romagna*, cit..

Una parte di questi flussi erano ovviamente costituiti da cittadini stranieri che spostavano la propria residenza da una regione all'altra. I dati riferiti a questi spostamenti sono però disponibili solo a partire dal 1996. Con riferimento a questi dati, per quanto riguarda l'Emilia-Romagna le iscrizioni di cittadini stranieri provenienti da altre regioni risultava abbastanza contenuta, così come la loro mobilità interregionale. Entrambi i valori sono evidenziati nella successiva Tabella 9.

Tab. 9 – Emilia-Romagna: percentuale di cittadini stranieri fra gli iscritti per trasferimento di residenza intraregionale, interregionale e con l'estero, anni 1996-2000

<u>Anni</u>	1996	1997	1998	1999	2000
Trasferimenti intraregionali	5,7	6,7	7,8	8,4	10,2
Trasferimenti interregionali	6,1	7,2	8,9	8,8	10,7
Trasferimenti dall'estero	90,0	86,3	87,8	90,0	89,8

Fonte: nostra elaborazione dati Istat.

Per contro, dal 1971 al 2000 il saldo migratorio con l'estero risultava positivo di oltre 136 mila persone, con un notevole incremento, anche in questo caso, nel corso degli anni Novanta, in concomitanza con l'evoluzione della normativa sulla regolamentazione degli ingressi dei lavoratori stranieri in Italia. Un dato, quello dell'immigrazione straniera, che sarà esaminato in modo più approfondito nel prossimo paragrafo.

2.5 – L'afflusso dei lavoratori stranieri

Alla data del censimento del 1971 il numero degli stranieri residenti in Emilia-Romagna era ancora piuttosto esiguo. La popolazione straniera era pari a 7.358 unità (0,2% del totale della popolazione regionale). Un dato che non si discostava molto da quello nazionale, considerato che nello stesso censimento si contavano 121.116 stranieri residenti in Italia (0,2% della popolazione totale).

Nel panorama italiano la distribuzione territoriale degli stranieri residenti risultava disomogenea. La densità di insediamento era particolarmente bassa nelle regioni meridionali e centrali,

nelle quali la percentuale di stranieri sul totale della popolazione residente era prossima allo 0,1%, fatto salvo il caso del Lazio (0,6%), della Toscana (0,2%) e della Basilicata (0,2%). Al Nord le percentuali erano più elevate, con al primo posto il Trentino Alto-Adige (0,5%), seguito da Liguria (0,4%), Lombardia e Friuli Venezia Giulia (0,3%).

Le residenze degli stranieri in Italia ebbero un notevole incremento nei decenni successivi. Il raffronto fra i dati ricavati dai Censimenti generali della popolazione dal 1971 al 2001 (riportati nella tabella 9) evidenzia anche la progressiva estensione dell'immigrazione straniera, sia in valore assoluto, che in proporzione sul totale della popolazione, alle regioni del Centro e del Nord-Est, in linea con i processi di sviluppo economico di queste aree. Nel 1981 otto regioni italiane superavano i 10 mila stranieri residenti. Venti anni dopo in sei di queste regioni (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio) gli stranieri formalmente residenti superavano le 100 mila unità.

In Emilia-Romagna la crescita dell'immigrazione straniera fu notevolissima. I poco più di 7 mila stranieri residenti del 1971 divennero oltre 16 mila nel 1981, quasi 29 mila nel 1991 e oltre 135 mila nel 2001. Soprattutto nel corso degli anni Novanta gli stranieri residenti cominciarono ad assumere un valore significativo in rapporto alla popolazione totale, raggiungendo il valore del 3,4% su scala regionale rilevato al censimento del 2001. Le province che all'inizio del nuovo millennio si approssimavano di più alla media regionale erano Bologna (3,5%), Piacenza (3,3%), Parma (3,6%), e Rimini (3,3%). Inferiori alla media erano i valori di Ravenna (2,6%), di Forlì-Cesena (2,7%) e soprattutto di Ferrara (1,4%). La presenza più significativa di stranieri rispetto alla popolazione era invece una prerogativa di Modena (4,3%) e di Reggio Emilia (4,4%).

Tab .9 – Stranieri residenti nelle regioni italiane ai censimenti generali della popolazione del 1971, 1981, 1991 e 2001 (in valore assoluto e in percentuale sulla popolazione totale)

Regioni	1971		1981		1991		2001	
	Stranieri resid.	%	Stranieri resid.	%	Stranieri resid.	%	Stranieri resid.	%
Piemonte	6.883	0,16	11.586	0,26	23.588	0,55	110.402	2,62
Val d'Aosta	241	0,22	339	0,30	765	0,66	2.630	2,20
Liguria	6.889	0,37	9.253	0,51	10.985	0,66	35.950	2,29
Lombardia	27.655	0,32	45.049	0,51	74.407	0,85	319.564	3,54
Trentino Alto-Adige	4.183	0,50	5.575	0,64	7.897	0,89	30.326	3,23
Veneto	5.095	0,12	12.684	0,29	24.848	0,57	153.074	3,38
Friuli Venezia Giulia	4.015	0,33	4.979	0,41	9.122	0,77	38.122	3,22
Emilia-Romagna	7.358	0,19	16.086	0,41	28.678	0,74	135.453	3,40
Marche	1.290	0,09	5.338	0,38	7.456	0,52	45.668	3,11
Toscana	8.313	0,24	18.114	0,51	27.599	0,79	108.702	3,11
Umbria	611	0,08	3.809	0,47	5.578	0,69	27.266	3,30
Lazio	27.535	0,59	29.186	0,59	60.402	1,19	151.567	2,96
Campania	5.669	0,11	13.420	0,25	16.895	0,30	40.430	0,71
Abruzzo	1.774	0,15	6.334	0,52	4.967	0,40	21.399	1,70
Molise	238	0,07	849	0,26	806	0,24	2.558	0,81
Puglia	4.585	0,13	6.943	0,18	8.077	0,20	30.161	0,75
Basilicata	1.512	0,25	693	0,11	910	0,15	3.416	0,57
Calabria	2.301	0,12	2.420	0,12	4.033	0,20	18.017	0,90
Sicilia	4.060	0,09	14.785	0,30	22.915	0,46	49.399	0,99
Sardegna	909	0,06	3.495	0,22	5.221	0,32	10.755	0,66
Italia	121.116	0,22	210.937	0,38	345.149	0,62	1.334.889	2,34

Fonte: i dati del 1971 e del 1981 sono tratti da Montanari A., Angeli A., Pasquini L., 1987, *Gli stranieri residenti in Emilia-Romagna: un profilo demografico-sociale sulla base dei dati delle anagrafi comunali*, Regione Emilia-Romagna, Consulta regionale per l'emigrazione e l'immigrazione; i dati del 1991 sono tratti da Istat, 1992, *La presenza straniera in Italia. Una prima analisi dei dati censuari. 13° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni. 20 ottobre 1991*, Roma, Istat; infine i dati del censimento del 2001 sono frutto di una nostra elaborazione dei risultati tratti dal sito dell'Istat, www.istat.it.

La Tabella 10, che contiene le informazioni sugli stranieri residenti nelle province dell'Emilia-Romagna ai censimenti dal 1971 al 2001, ci restituisce la mappa di un insediamento che rispecchia abbastanza fedelmente il livello di sviluppo economico delle diverse aree regionali.

Tab. 10 - *Stranieri residenti nelle province dell'Emilia-Romagna ai censimenti demografici del 1971, 1981, 1991 e 2001 (in valore assoluto e in percentuale sulla popolazione totale)*

Regioni	1971		1981		1991		2001	
	Stranieri resid.	%	Stranieri resid.	%	Stranieri resid.	%	Stranieri resid.	%
Piacenza	280	0,10	712	0,26	1.206	0,45	8.828	3,35
Parma	664	0,17	1.197	0,30	2.845	0,73	14.178	3,61
Reggio Emilia	165	0,04	1.104	0,27	4.630	1,11	20.062	4,42
Modena	760	0,14	2.226	0,37	6.438	1,08	27.560	4,35
Bologna	2.000	0,22	5.853	0,63	6.440	0,72	32.203	3,52
Ferrara	514	0,13	1.153	0,30	1.288	0,36	4.959	1,44
Ravenna	741	0,21	915	0,26	1.708	0,49	9.056	2,60
Forlì	2.234	0,40	2.926	0,41	4.123	0,68	9.698	2,70
Rimini							8.909	3,27
Emilia-Romagna	7.358	0,19	16.086	0,41	28.678	0,74	135.453	3,40

Fonte: i dati del 1971 e del 1981 sono tratti da Montanari A., Angeli A., Pasquini L., 1987, *Gli stranieri residenti in Emilia-Romagna: un profilo demografico-sociale sulla base dei dati delle anagrafi comunali*, Regione Emilia-Romagna, Consulta regionale per l'emigrazione e l'immigrazione; i dati del 1991 sono tratti da Istat, 1992, *La presenza straniera in Italia. Una prima analisi dei dati censuari. 13° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni. 20 ottobre 1991*, Roma, Istat; infine i dati del censimento del 2001 sono frutto di una nostra elaborazione dei risultati tratti dal sito dell'Istat, www.istat.it.

Note: i dati di Rimini (la cui provincia è stata costituita nel 1995) sono inglobati nel dato di Forlì fino al censimento del 2001.

Neanche l'ultimo censimento del 2001, tuttavia, ci offre una fotografia dell'immigrazione straniera definitiva o perlomeno stabile. Il fenomeno è infatti in rapidissima evoluzione, come documenta il più recente dato che indica una presenza di oltre 289 mila stranieri residenti nella regione al primo gennaio 2006 (pari al 6,9% della popolazione totale). Un valore più che raddoppiato nel corso dei sei anni trascorsi dall'ultimo censimento e che colloca l'Emilia-Romagna al secondo posto fra le regioni italiane, dopo la Lombardia, per incidenza degli immigrati stranieri sul totale della popolazione. Una immigrazione di giovani, composta per il 74,5% di persone con meno di 40 anni, proveniente da un numero elevatissimo di nazioni, caratterizzata da una grande varietà di tratti culturali e di comportamenti⁸².

In Emilia-Romagna, come nel resto dell'Italia, l'incremento degli stranieri residenti ebbe origine in larghissima misura dalle iscrizioni conseguenti alle numerose sanatorie che accompagnarono l'evoluzione del quadro normativo per la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri

⁸² Cfr. Regione Emilia-Romagna, Quaderni di statistica, 2006, *Gli stranieri residenti in Emilia-Romagna all'1.1.2006*, www.regione.emilia-romagna.it.

in Italia. Una situazione che rispecchia l'inadeguatezza della legislazione nazionale relativa a questa materia, costretta a rincorrere e a regolarizzare la condizione reale del Paese, piuttosto che a prevedere e regolare l'afflusso di lavoratori stranieri, in vista delle richieste del mercato del lavoro e delle strutture di accoglienza sociale⁸³. Una regolamentazione inadeguata che ha agito in concomitanza con un mercato del lavoro costituito da un segmento sommerso considerevole, nel quale l'immigrazione irregolare ha saputo trovare abbastanza facilmente una propria collocazione.

Nella Tabella 11 sono riportati i dati riferiti alle regolarizzazioni in Italia dal 1986 al 2002. Ad essi andrebbero aggiunti, per avere un quadro completo delle sanatorie di stranieri nel nostro Paese, gli ulteriori 5 mila regolarizzati per effetto delle circolari ministeriali dal 1980 al 1982. Dalla lettura della tabella risulta subito chiara l'ampiezza del flusso irregolare di stranieri in Italia a partire dagli anni Ottanta, di cui peraltro i risultati delle sanatorie danno solo un'approssimazione. Un flusso che anziché ridursi per effetto dei provvedimenti legislativi introdotti è cresciuto a dismisura, fino a raggiungere i livelli record della regolarizzazione del 2002, che ha assunto una dimensione mai raggiunta da analoghi provvedimenti in altri paesi europei.

In Emilia-Romagna ai primi posti della graduatoria per nazionalità delle persone regolarizzate nel 1986 e nel 1990 comparivano Marocco, Senegal, Tunisia, Cina, Filippine, Pakistan, Iran, Jugoslavia, Ghana, Egitto, Nigeria. Dagli anni Novanta cominciarono ad assumere una posizione di rilievo i paesi dell'Est europeo, con in testa Albania e Romania.

⁸³ Nella tesi assumo come noto il quadro legislativo nazionale e regionale in materia di immigrazione, salvo richiamare le diverse parti delle normative che, di volta in volta, risultino importanti per la comprensione e per l'approfondimento dei temi trattati. Per una visione complessiva dell'evoluzione dello scenario normativo nazionale e regionale sull'immigrazione, dall'inizio degli anni Ottanta alla fine del Novecento, mi permetto di rinviare a Giardini A., 2003, *Immigrazione e sistemi locali territoriali. Le politiche nell'area periurbana bolognese tra rappresentazioni, norme e pratiche*, Bologna, Patron.

Tab .11 – Stranieri regolarizzati nelle regioni italiane dal 1986 al 2002 (in valore assoluto e in percentuale)

Regioni	1986		1990		1995		1998		2002	
	Sanati	%	Sanati	%	Sanati	%	Sanati	%	Sanati	%
Piemonte	7.211	6,1	13.554	5,7	18.751	7,3	17.055	6,8	57.116	8,1
Valle d'Aosta	158	0,1	109	0,0	301	0,1	248	0,1	672	0,1
Liguria	5.812	4,9	8.141	3,5	5.239	2,0	6.214	2,5	17.862	2,5
Lombardia	18.795	15,8	35.413	15,1	54.258	21,2	67.210	26,8	158.293	22,5
Trentino Alto-Adige	974	0,8	2.622	1,1	1.360	0,5	1.705	0,7	5.565	0,8
Veneto	4.490	3,8	12.408	5,3	17.617	6,9	19.449	7,7	61.418	8,7
Friuli Venezia Giulia	2.317	2,0	2.469	1,1	2.270	0,9	1.762	0,7	8.249	1,2
Emilia-Romagna	7.451	6,3	14.473	6,2	13.625	5,3	13.211	5,3	57.059	8,1
Marche	1.824	1,5	2.739	1,2	3.143	1,2	3.279	1,3	14.906	2,1
Toscana	6.712	5,7	15.029	6,4	19.578	7,6	21.491	8,6	50.903	7,2
Umbria	2.598	2,2	2.946	1,3	2.986	1,2	3.654	1,5	13.852	2,0
Lazio	26.640	22,4	55.224	23,5	50.120	19,6	46.500	18,5	124.191	17,7
Campania	11.623	9,8	16.705	7,1	26.759	10,5	18.619	7,4	67.678	9,6
Abruzzo	1.481	1,2	3.583	1,5	3.370	1,3	3.293	1,3	10.301	1,5
Molise	161	0,1	406	0,2	255	0,1	314	0,1	1.055	0,2
Puglia	3.534	3,0	6.008	2,6	9.371	3,7	9.676	3,9	14.096	2,0
Basilicata	506	0,4	1.083	0,5	813	0,3	831	0,3	2.400	0,3
Calabria	1.708	1,4	2.799	1,2	6.820	2,7	3.899	1,6	15.686	2,2
Sicilia	11.482	9,7	34.685	14,8	16.909	6,6	10.015	4,0	17.689	2,5
Sardegna	2.872	2,4	4.445	1,9	2.503	1,0	2.541	1,0	3.165	0,5
Italia	118.709	100,0	234.786	100,0	256.048	100,0	250.966	100,0	702.156	100,0

Fonte: i dati sono stati ricavati, per gli anni 1986 e 1990, da Cazzola A., 1995, *I principali aspetti demografici degli immigrati extracomunitari recentemente regolarizzati in Emilia Romagna*, in Porrelli M. G. (a cura di), *Atti della conferenza: La popolazione dell'Emilia-Romagna alle soglie del 2000. Ferrara 24-25 Novembre 1994*, Regione Emilia-Romagna; per gli anni 1995, 1998 e 2002 da Carfagna M., Pittau F., 2003, *Italia: 20 anni di regolarizzazioni*, in Caritas/Migrantes, *Immigrazione. Dossier statistico 2003*, Roma, Nuova Anterem.

Il quadro delle nazionalità presenti fra gli stranieri residenti in Emilia-Romagna si può ricavare dalla lettura della Tabella 12, che riporta i dati relativi alla suddivisione per grandi aree di cittadinanza ai censimenti del 1991 e nel 2001. L'incremento più elevato fra i due censimenti riguardò cittadini provenienti dai paesi europei extra UE (820%), seguiti dagli asiatici (492%) e dagli africani (449%). Nel 2001 gli africani confermavano la loro permanenza al primo posto della graduatoria regionale per cittadinanza degli stranieri residenti.

Tab. 12 - Stranieri residenti nelle province dell'Emilia-Romagna ai censimenti demografici del 1991 e 2001, suddivisi per aree di cittadinanza (in valore assoluto)

PROVINCE		Unione Europea	Altri Europa	Africa	America	Asia	Oceania	Apolidi	Totale
Piacenza	1991	250	178	461	160	151	3	3	1.206
	2001	685	3.842	2.901	596	795	9	-	8.828
Parma	1991	491	222	1.482	334	302	6	8	2.845
	2001	1.242	3.185	6.412	1.264	2.065	7	3	14.178
Reggio Emilia	1991	361	370	2.665	355	870	3	6	4.630
	2001	1.203	4.002	8.693	1.008	5.138	9	9	20.062
Modena	1991	770	542	3.486	523	1.095	20	2	6.438
	2001	2.067	5.487	13.923	1.257	4.798	22	6	27.560
Bologna	1991	1.240	653	2.261	653	1.694	12	8	6.521
	2001	3.105	6.809	12.438	2.035	7.761	33	22	32.203
Ferrara	1991	278	204	386	130	282	7	4	1.291
	2001	731	1.380	1.587	398	857	5	1	4.959
Ravenna	1991	271	375	752	190	112	5	3	1.708
	2001	905	3.553	3.474	563	549	7	5	9.056
Forlì-Cesena	1991	316	387	378	174	94	3	2	1.354
	2001	990	4.034	3.281	653	727	11	2	9.698
Rimini	1991	579	1.528	276	224	151	7	4	2.769
	2001	1.238	4.278	1.829	866	683	6	9	8.909
Emilia-Romagna	1991	4.556	4.459	12.147	2.743	4.751	66	40	28.762
	2001	12.166	36.570	54.538	8.640	23.373	109	57	135.453

Fonte: www.regione.emilia-romagna.it

Prima di concludere questo esame, necessariamente sommario, dei dati riferiti all'immigrazione straniera nel quadro territoriale emiliano-romagnolo, esaminiamo brevemente le informazioni

riguardanti la collocazione dei lavoratori provenienti dall'estero nell'ambito del mercato del lavoro regionale. Sebbene non sia agevole ricostruire i dati dell'intero periodo considerato, a causa delle modificazioni intervenute nelle modalità di rilevazione della forza lavoro da parte dell'Istat, l'inserimento nel mercato del lavoro regolare delle lavoratrici e dei lavoratori originari di paesi non comunitari rispecchia, anche in Emilia-Romagna, le tipologie descritte da Ambrosini per l'intero territorio nazionale⁸⁴. In Emilia-Romagna, infatti, convivono il *modello dell'industria diffusa* caratterizzato dal lavoro tipicamente operaio, maschile, prevalentemente regolare, sebbene inquadrato ai livelli più bassi delle classificazioni contrattuali, il *modello delle attività stagionali tipico delle regioni centro-settentrionali*, che comprende gli stagionali inseriti in agricoltura e nel settore turistico-alberghiero e, in misura minore, il *modello metropolitano* (tipico, in Italia, delle città di Roma e Milano), relativo agli inserimenti nei servizi (pulizie, facchinaggio, assistenza agli anziani, lavoro domestico). Risulta ovviamente assente la quarta tipologia individuata da Ambrosini, riferita al *modello delle attività stagionali*, nella sua versione tipica delle regioni meridionali del paese.

In Emilia-Romagna, nel periodo 1995-2000, come evidenziato nella Tabella 12, i maggiori incrementi di lavoratori immigrati si verificarono nel settore industriale (+ 5.131 dipendenti nel comparto metallurgico e metalmeccanico, + 1.031 nel tessile e abbigliamento, + 815 nel comparto alimentare, + 736 nella chimica, + 671 nell'estrazione e trasformazione mineraria). A livelli molto elevati si collocò anche l'inserimento nel commercio, con un aumento di 6.510 dipendenti. Seguirono l'edilizia (+ 1.703) e i trasporti (+ 1.189).

Un significativo aumento si registrò, infine, nelle assunzioni di lavoratori domestici e di operai agricoli stagionali. Un incremento significativo si ebbe allo stesso tempo nel settore del lavoro autonomo, nel quale gli immigrati crebbero progressivamente, soprattutto nel corso degli anni Novanta, sfiorando, alla fine del decennio, i 15.000 occupati (circa il 3% dei titolari di impresa della regione). I dati elaborati da InfoCamere all'inizio del 2001 indicavano la nazionalità cinese come la più numerosa nel settore del lavoro autonomo a Bologna, Reggio Emilia e Modena (con circa 1.000 titolari d'impresa), mentre i marocchini erano il secondo gruppo nazionale nelle stesse città. Significativo era anche il dato riferito ai tunisini a Parma (prima nazionalità straniera, con oltre 300 titolari d'impresa) e dei senegalesi a Ravenna (prima nazionalità, con circa 200 imprese). Alla stessa data i principali settori

⁸⁴ Ambrosini M., 2001, *La fatica di integrarsi*, Bologna, Il Mulino.

di occupazione nel lavoro autonomo comprendevano la ristorazione (cinesi) ed il commercio ambulante (marocchini, tunisini e senegalesi).

Tab. 12 - Lavoratori dipendenti non comunitari registrati dall'INPS in Emilia-Romagna per settori di attività, dal 1995 al 2000 – valori assoluti

Settori di attività	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Agricoltura e attività connesse (1)	11	18	19	24	29	180
Estraz. e trasformaz. minerarie	1.173	1.401	1.379	1.649	1.581	1.844
Legno, mobili	440	520	579	696	711	935
Alimentari e affini	803	1.037	1.123	1.398	1.466	1.618
Metallurgia e meccanica	5.364	6.868	7.046	8.742	8.777	10.495
Tessile e abbigliamento	469	949	928	1.172	1.129	1.500
Chimica, gomma, ecc.	900	1.203	1.202	1.461	1.506	1.636
Carta, editoria	175	204	208	249	252	323
Edilizia	2.418	3.210	2.901	3.268	3.412	4.121
Trasporti e comunicazioni	884	1.178	1.213	1.532	1.676	2.073
Amm. statali ed enti pubblici	107	93	49	28	16	12
Credito e assicurazioni	7	8	7	5	4	6
Commercio	3.510	4.596	5.251	6.937	7.800	10.020
Servizi	917	1.157	485	354	405	548
Varie	164	220	168	285	254	284
Totale lavoratori da DM 10	17.341	22.663	22.558	27.800	29.018	35.595
Domestici (2)	3499	5.378	5.163	6.251	7.129	-
Agricoli dipendenti (2)	-	-	4.389	5.788	7.662	-
Totale Emilia-Romagna	20.840	28.041	32.110	39.839	43.809	35.595

Note: (1) solo impiegati dell'agricoltura; (2) i dati per il 1999 sono provvisori, quelli per il 2000 non sono disponibili

Fonte: Regione Emilia-Romagna, 2002, *L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna*, Milano, Angeli.

Capitolo 3

Modelli di rappresentanza e strategie territoriali di partecipazione degli immigrati stranieri

3.1 – Cittadinanza, rappresentanza politica e altre forme di partecipazione alla vita pubblica locale

Durante l'*ancien régime* il sovrano impersonava, allo stesso tempo, l'unità dello Stato e la popolazione. Nella gestione del potere politico il monarca era affiancato dai rappresentanti di specifici corpi sociali o ceti, che si facevano portatori delle istanze particolari delle *élites* che li avevano nominati. Fu solo in seguito all'avvento degli Stati nazionali che si formò in Europa una concezione della rappresentanza democratica basata sull'allargamento del diritto di voto. Alla base delle democrazie moderne risiede dunque l'idea di un'uguaglianza politica dei cittadini, che eleggono i propri rappresentanti affinché si assumano la responsabilità di agire per loro nelle sedi istituzionali rispondendo agli elettori del proprio operato.

Anche dopo la nascita degli Stati nazionali, nonostante la maggiore diffusione dei principi di uguaglianza politica e le pressioni verso l'estensione di una democrazia sostanziale fra i cittadini, l'ampliamento effettivo del suffragio avvenne solo gradualmente, mediante un progressivo superamento delle differenziazioni nell'accesso al voto basate sul grado di istruzione, sul censo, sul genere⁸⁵. Allo stesso tempo al posto di un modello ideale di democrazia diretta da parte del popolo, a partire dalla seconda metà del XIX secolo, prese piede un sistema di rappresentanza incardinato sulla mediazione dei partiti politici. Modello di rappresentanza che ha conosciuto, come abbiamo già ricordato nel primo capitolo, una profonda crisi a partire dagli anni Settanta del Novecento, che ha portato ad un progressivo declino del ruolo rappresentativo dei partiti, lasciando spazio, come è stato sottolineato da alcuni studi, ad una egemonia da parte di gruppi di interesse e di pressione⁸⁶.

⁸⁵ Con riferimento al caso italiano si veda il saggio di Pavone, *L'avvento del suffragio universale in Italia*, in Pavone C., Salvati M., (a cura di), 1989, *Suffragio, rappresentanza, interessi. Istituzioni e società fra '800 e '900*, Milano, Angeli.

⁸⁶ Cfr. Cedroni L., 2004, *La rappresentanza politica. Teorie e modelli*, Milano, Angeli.

Nel sistema degli Stati nazionali l'ammissione all'ordinamento politico è generalmente avvenuta sulla base del criterio della cittadinanza, per cui i diritti politici sono stati riservati ai cittadini (seppure con l'inclusione progressiva o per fasi di cui abbiamo accennato). La cittadinanza è venuta inoltre configurandosi come lo strumento per stabilire l'appartenenza al sistema territoriale nazionale e come criterio di esclusione di coloro i quali, i non cittadini, non potevano prenderne parte. Sulla base della regola della cittadinanza la popolazione mondiale è stata così suddivisa in "comunità di cittadini circoscritte e reciprocamente esclusive". La stessa naturalizzazione, che regola l'accesso alla nazionalità, e quindi alla cittadinanza, "è essa stessa chiusa, riservata a coloro in possesso dei requisiti per averla"⁸⁷. Requisiti che in ogni Stato rispondono a criteri diversi (legati alla residenza o alla discendenza nazionale), corrispondenti alle differenti tradizioni statali.

A differenza del concetto di cittadinanza, che "rimanda ai diritti che uno stato conferisce agli individui (tutti o solo alcuni) che vivono in un territorio soggetto al suo controllo", il concetto di nazionalità si riferisce invece "all'appartenenza a una comunità culturale che presenta basi di vario ordine, naturale, etnico o storico". Tuttavia, per il singolo cittadino dello Stato nazionale la cittadinanza e la nazionalità di fatto si sovrappongono, dato che "la nazionalità è conferita all'individuo dalle leggi dello stato, e come conseguenza trasmette lo status di cittadino; si può ripetere questa frase sostituendo un termine all'altro, senza che il senso nel venga cambiato"⁸⁸. Nei confronti degli stranieri, al contrario, "in quasi tutti i paesi europei la nazionalità costituisce la barriera all'accesso alla cittadinanza politica completa"⁸⁹.

Il concetto di cittadinanza non va tuttavia inteso solo nel senso dell'accesso all'esercizio dei diritti politici. Piuttosto, seguendo l'impostazione suggerita da Thomas Humphrey Marshall, esso va considerato in un senso più ampio, che concepisce la cittadinanza come l'insieme dei benefici che conseguono dall'ammissione in un sistema politico, benefici costituiti da un pacchetto di diritti politici, civili e sociali, conquistati dagli individui appartenenti agli Stati nazionali occidentali secondo tale specifica progressione⁹⁰.

⁸⁷ Brubaker R., 1997, *Cittadinanza e nazionalità in Francia e Germania*, Bologna, Il Mulino, pp. 48-49.

⁸⁸ Leca J., 1990, *Nazionalità e cittadinanza nell'Europa delle immigrazioni*, pag.204, in AA.VV., *Italia, Europa e nuove immigrazioni*, Torino, Edizioni della Fondazione Agnelli.

⁸⁹ Ivi, pag. 213.

⁹⁰ Marshall T. H., 1976, *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, Utet.

Come ha messo in evidenza Zincone, il riferimento ai diritti di cittadinanza non deve fare pensare semplicemente ai requisiti giuridici per diventare cittadini, ma piuttosto a ciò che spetta a chi è cittadino, ed anche ai diritti parziali che vengono concessi ai non cittadini. In altre parole, significa pensare al sistema politico dal basso, dal punto di vista delle persone, prendendo in esame l'insieme delle tutele e dei diritti di cui godono i suoi membri, facendo inoltre attenzione alla quantità, qualità e specificità dei diritti a cui accedono le diverse categorie di cittadini. Infatti, "le modernizzazioni democratiche non possono raffigurarsi come semplici passaggi dal 'fuori' al 'dentro', come un lento ma continuo processo di inclusione di categorie prima escluse. La fascia del cosiddetto 'fuori' è continuamente ricostituita: da fenomeni di emarginazione interna (i nuovi poveri di diritti), da fenomeni di immigrazione esterna (i nuovi non cittadini), da fenomeni di inclusione imperfetta o incompiuta (i vecchi poveri di diritti)"⁹¹. Così, se l'accesso alla cittadinanza assume quasi sempre una forma parziale nel caso degli immigrati stranieri, occorre rilevare che questa situazione si verifica anche nel caso degli stessi cittadini dello Stato nazionale, con il persistere di vere e proprie forme di cittadinanza incompiuta⁹².

Per quanto riguarda in particolare gli stranieri, a fronte di un'immigrazione dall'estero consistente e di lunga durata, da diversi decenni i Paesi europei hanno fatto registrare una importante apertura sul versante del riconoscimento dei diritti civili (per cui gli stranieri godono ad esempio della libertà di espressione e di associazione) e dei diritti di cittadinanza sociale (per cui l'accesso al sistema nazionale e locale di *welfare* è generalmente garantito anche agli immigrati, seppure con alcune restrizioni). Diversi Paesi europei hanno inoltre esteso, come vedremo meglio nel prossimo paragrafo, il versante dei diritti politici, e in particolare dei diritti politici amministrativi (ossia il diritto di voto per l'elezione delle amministrazioni locali), anche ai non cittadini. Con riferimento ai cittadini comunitari si è peraltro registrata un'evoluzione in termini inclusivi delle normative degli Stati aderenti all'Unione Europea, per l'impulso degli accordi siglati da parte dei Paesi membri. Per i cittadini provenienti dai Paesi terzi, al contrario, i casi di totale esclusione dalla cittadinanza politica e dal diritto di voto restano numerosi.

⁹¹ Zincone G., 1992, *Da sudditi a cittadini. Le vie dello stato e le vie della società civile*, Bologna, Il Mulino, pp. 9-10.

⁹² Per un'analisi di questi aspetti si veda Donati P., (a cura di), *Fondamenti di politica sociale. Teorie e modelli*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.

Mentre nei Paesi che hanno concesso il diritto di voto locale agli immigrati le ricerche si sono concentrate soprattutto sull'ampiezza della partecipazione politica degli stranieri e sull'orientamento assunto dai voti espressi dalle minoranze⁹³, nel caso dei Paesi che non hanno allargato le maglie della cittadinanza politica lo studioso è posto di fronte, come sottolinea giustamente Zincone, ad un "oggetto stravagante" di studio, ancora da definire nei suoi contorni esatti, indicato dall'autrice con la definizione di "diritti politici dei non cittadini", nel cui ambito può essere fatto rientrare l'insieme degli strumenti di partecipazione politica messi a disposizione degli stranieri⁹⁴.

Nel secondo paragrafo saranno esaminati, con particolare attenzione al caso italiano, i meccanismi operativi messi in campo nel nostro Paese con il proposito di attivare, appunto, la partecipazione alla vita politica da parte degli immigrati stranieri, pur in assenza di un formale riconoscimento dei diritti politici in quanto tali. Come vedremo, si tratta di strumenti che trovano applicazione principalmente a livello locale, anche se in modo non generalizzato e con peculiarità che derivano dai differenti contesti territoriali. Ecco allora che anche rispetto al tema della partecipazione degli immigrati entrano in campo le specificità locali, le sedimentazioni di una cultura della partecipazione civica che caratterizzano i diversi territori. Risorse del *milieu* alle quali possono attingere le reti degli attori che si attivano localmente per dare corpo a soluzioni anche innovative all'unico livello, precisamente quello locale, nel quale la normativa italiana, e di numerosi altri Paesi europei, lascia spazio per la realizzazione di esperienze di partecipazione degli stranieri alla vita pubblica.

Con lo scopo di cercare di cogliere la varietà delle forme con cui il coinvolgimento degli immigrati si è presentato in Emilia-Romagna, ambito regionale sul quale si sofferma questa indagine relativamente al periodo che va dalla metà degli anni Settanta alla fine del Novecento, nei prossimi capitoli cercherò di esaminare questo "oggetto stravagante" di studio che è la partecipazione politica degli stranieri riferendomi ad un'accezione ampia di tale concetto. Pertanto terrò conto non solo degli strumenti della rappresentanza politica volti a coinvolgere gli immigrati nella sfera di influenza del

⁹³ Si vedano, ad esempio, Anwar M., 1999, *Partecipazione e rappresentanza politica delle minoranze etniche in Gran Bretagna*, in AA.VV., *Partecipazione e rappresentanza politica degli immigrati*, Roma, Atti del convegno internazionale del 21 giugno 1999 e Garbaye R., 2002, "Ethnic Minorità Participation in British and French Cities: a Historical-Institutionalist Perspective", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26.3, pp. 555-570.

⁹⁴ Zincone G., 1994, *Uno schermo contro il razzismo. Per una politica dei diritti utili*, Roma, Donzelli, pp. 52-53.

potere decisionale, ma anche dei meccanismi di altro tipo messi in campo per consentire agli stranieri di prendere attivamente parte al tessuto sociale locale, in vista di una loro inclusione nell'ambito della solidarietà socio-politica che tende a realizzarsi a questo livello.

Oltre agli strumenti di consultazione costituiti presso gli enti del governo territoriale, saranno considerate alcune prassi di coinvolgimento degli immigrati, come la partecipazione alla programmazione in materia di politiche per l'integrazione sociale, delle quali i centri interculturali, anch'essi oggetto di esame, non sono che un tassello peculiare, che hanno mostrato, a mio avviso, di poter favorire l'inserimento degli immigrati stranieri all'interno delle reti dei soggetti locali che si attivano per realizzare progetti condivisi in ambito istituzionale e sociale. Progetti anche innovativi, capaci, almeno potenzialmente, di generare forme di territorialità attiva e valore aggiunto territoriale.

3.2 – Un approccio territorialista per l'inclusione degli attori deboli

All'interno della disciplina geografica il concetto di territorialità è stato utilizzato da Raffestin per fare riferimento all'insieme delle relazioni che avvengono in un determinato sistema tridimensionale società-spazio-tempo al fine di raggiungere la più grande autonomia possibile compatibile con le risorse del sistema⁹⁵. Il sistema delle relazioni, in cui sono coinvolti non solo gli attori e i territori locali, ma anche gli attori e i territori di contesto e gli attori e i territori altri, si trova in una condizione di equilibrio continuamente instabile, poiché soggetto a variazioni nelle informazioni che possono dare luogo a crisi strutturali. Crisi o fratture dalle quali ha origine una fase di deterritorializzazione, come espressione dell'interruzione di un ciclo storico di crescita e sviluppo del territorio, fase alla quale può seguire, per effetto dell'innescio di progettualità innovative, capaci di generare un processo "attivo, trasformativo fra il patrimonio (territoriale) e energie culturali e sociali che siano in grado di interpretarne i valori e tradurli in risorse in forme sostenibili"⁹⁶, una fase di riterritorializzazione, che chiude il ciclo dando luogo ad una nuova territorialità.

⁹⁵ Raffestin, *Territorializzazione, deterritorializzazione, riterritorializzazione e informazione*, in A. Turco (ed.), *Regione e regionalizzazione*, Milano, Angeli, 1984.

⁹⁶ Magnaghi A., 2001, *Una metodologia analitica per la progettazione identitaria del territorio*, in id., (a cura di), *Rappresentare i luoghi. Metodi e tecniche*, cit., pag. 37.

Nell'ambito dell'analisi politico-istituzionale e sociale sviluppata nella tesi di dottorato, il concetto di territorialità deve essere inteso soprattutto come espressione territoriale di esercizio del potere, che può essere rivolto al controllo oppure all'autonomia del locale, casi al limite di una serie di condizioni intermedie. Nel primo caso - potere come capacità di influenza e controllo di soggetti nell'ambito di un'area delimitata - secondo la concezione di territorialità elaborata da Sack⁹⁷, siamo di fronte a quella che può essere definita *territorialità passiva*, che si esprime genericamente attraverso l'imposizione dall'alto di programmi già precostituiti, rispetto ai quali i soggetti esterni alle istituzioni che esercitano il controllo hanno scarse possibilità di imprimere direzioni diverse. Una modalità, per usare una terminologia alla quale abbiamo già fatto ricorso, espressione di un modello di *gouvernement* autoritario. Nel secondo caso - potere rivolto all'autonomia del locale - ci collochiamo nell'ipotesi teorica individuata da Raffestin. E' solo in questa seconda ipotesi che si può parlare di *territorialità attiva*, ossia dell'emergere di modalità progettuali e strategie di risposta autonome dei soggetti, alternative anche rispetto a quelle indicate dai livelli superiori di governo, modalità che, attingendo alla rete delle risorse locali, possono generare valore aggiunto territoriale. In questo caso trova espressione un modello di *governance* assieme politico e sociale, più o meno attento all'attivazione di percorsi inclusivi dei soggetti più deboli in termini di tempo, risorse, possibilità⁹⁸.

La *governance*, come metodo di autoregolazione non gerarchica dei territori è emersa soprattutto a partire dagli anni Novanta in risposta alla crisi degli strumenti classici della rappresentanza politica ed ha progressivamente interessato diversi ambiti della gestione amministrativa degli interventi locali (nel campo del *welfare*, dell'urbanistica, della promozione dello sviluppo, delle politiche per la sicurezza urbana). Gli strumenti tradizionali dell'intervento amministrativo (i piani regolatori, la suddivisione dei bilanci in capitoli o settori) sono stati sostituiti da strumenti nuovi, come i progetti strategici, i progetti integrati, i piani territoriali per l'integrazione dei cittadini stranieri, i piani di zona per la programmazione delle politiche sociali, strumenti che hanno cercato di raccogliere gli *input* societari attraverso l'utilizzo di procedure decisionali partecipate (tavoli di programmazione,

⁹⁷ Sack R.D., 1986, *Human Territoriality: its theory and history*, Cambridge, Cambridge University Press.

⁹⁸ Cfr. Governa F., 2001, *Il territorio come soggetto collettivo? Comunità, attori, territorialità*, in Bonora P., (a cura di), *SloT, quaderno 1*, cit.. Della stessa autrice si vedano anche, per un approfondimento e inquadramento teorico del concetto di *governance*, i saggi dal titolo *Fra gouvernement e governance. L'azione collettiva in ambito urbano e territoriale*, e *Temi e problemi del governo e della governance. Una lettura ragionata di alcuni approcci*, contenuti nel volume del 2003, curato dall'IpL, dal titolo *Governo e governance: reti e modalità di cooperazione nel territorio regionale*.

conferenze dei servizi, ecc.), seppure in assenza di una chiara definizione dei ruoli e delle regole di riferimento.

La costruzione di tale sistema di regole condivise si rivela necessario affinché l'implementazione degli interventi avvenga all'interno di un approccio sistemico al territorio, che permetta di superare quella frammentazione delle relazioni e delle informazioni che può dar luogo a dispersione, in cui ogni soggetto agisce per realizzare il proprio progetto, per accaparrarsi una quota delle risorse, in assenza di una visione complessiva della programmazione. Nella promozione del nuovo quadro relazionale, che in una prospettiva territorialista, attenta ai processi di riterritorializzazione del sistema locale, potremmo indicare come modello di *governance* politica e sociale, non può essere dimenticato il giusto riconoscimento da dare agli attori più deboli, come ad esempio gli immigrati, la cui marginalità in termini di potere e fragilità in termini di informazione possono facilmente generare esclusione. Per contrastare questi svantaggi i processi inclusivi dovrebbero agire in modo attivo, promuovendo strategie di *empowerment*, capaci di immettere sulla scena territoriale nuove soggettività forti, in grado di sviluppare una propria progettualità.

3.3 – La rappresentanza politica degli immigrati in ambito nazionale ed europeo

Il problema del riconoscimento della rappresentanza politica agli stranieri residenti, perlomeno in ambito locale, è stato affrontato in modo alquanto articolato all'interno dei paesi dell'Europa occidentale.

Per i cittadini comunitari è stato il *Trattato di Maastricht* del 1992 a sancire il diritto all'elettorato attivo e passivo alle elezioni locali e alle elezioni per il Parlamento europeo. In Italia questa disposizione è divenuta operativa con l'entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 197 del 1996, che peraltro ha operato alcune restrizioni rispetto alle indicazioni contenute nel trattato istitutivo della Comunità Europea, stabilendo l'ammissione dei cittadini comunitari (non più identificati quali stranieri) al godimento dell'elettorato attivo e passivo, con esclusione delle cariche di Sindaco e di Presidente

della Provincia, nelle consultazioni amministrative che si tengono nei luoghi di residenza diversi dal Paese di cittadinanza⁹⁹.

Nel caso dei cittadini provenienti dai Paesi terzi in numerosi Paesi europei si è arrivati alla concessione del voto amministrativo locale. La prima a muoversi in questa direzione fu l'Irlanda, che concesse nel 1963 il diritto di voto attivo, per le consultazioni comunali, agli immigrati di qualsiasi nazionalità, purché residenti da almeno sei mesi. La Svezia nel 1975 adottò un provvedimento simile, estendendo il voto, alle elezioni comunali e regionali, a tutti gli immigrati residenti da almeno tre anni. Analoghe disposizioni interessarono nel 1981 la Danimarca, nel 1982 la Norvegia, nel 1985 l'Olanda. Negli ultimi anni si sono aggiunti alla lista dei Paesi che concedono il voto agli stranieri alle elezioni comunali il Belgio e il Lussemburgo, l'Estonia e la Lituania, la Slovacchia e la Repubblica Ceca. In certi casi il diritto di voto locale è riconosciuto solo ai cittadini di determinate nazionalità, come avviene ad esempio in Finlandia nei confronti di scandinavi e islandesi. In Portogallo l'influenza del passato coloniale ebbe rilevanza nel determinare il riconoscimento del voto nazionale e locale ai brasiliani nel 1971 e ai capoverdiani, per le sole elezioni comunali, nel 1982. Dal 1997 il Portogallo ha previsto una clausola di reciprocità per le elezioni comunali nei confronti di argentini, peruviani, cileni, uruguaiani, venezuelani, estoni, norvegesi e israeliani. In Gran Bretagna gli irlandesi, i pakistani e i cittadini del Nuovo Commonwealth votano anche alle elezioni politiche¹⁰⁰.

Altri Paesi europei, fra cui la Germania e la Svizzera, piuttosto che optare per il riconoscimento del diritto di voto amministrativo, hanno operato la scelta di mettere in campo differenti organismi di consultazione dei cittadini stranieri, come le Consulte o i Consigli degli immigrati in ambito locale e i Consiglieri aggiunti eletti nei Consigli municipali.

In Europa i primi organismi politici di questo tipo vennero istituiti dal Belgio nel 1968, in considerazione dell'importante presenza di cittadini stranieri residenti nel proprio territorio da oltre venti anni. Il Belgio aveva già sperimentato questo tipo di organismi consultivi nell'ambito della propria politica coloniale in Congo (stato indipendente dal 1960). Gli africani del Congo belga erano infatti esclusi, fino al 1957, dai diritti politici finanche al livello municipale. L'organizzazione

⁹⁹ Cfr. Franchi Scarselli G., 2000, *Una guida ai modelli di rappresentanza politico-amministrativa locale degli stranieri*, Consorzio per la Formazione Professionale di Forlì Cesena.

amministrativa della colonia si basava su una serie di organismi (*Conseil de Gouvernement, Conseil de Province, Comités Urbains, Conseils de Circonscription, Conseils Mixtes de Territoire*) composti da membri non eletti, ma designati dalle autorità coloniali, che ne facevano parte a puro titolo consultivo¹⁰¹.

I *Conseils Consultatifs Communaux des Immigrés*, realizzati in Belgio a partire dal 1968 attingendo alle prassi politiche del periodo coloniale, servivano alle autorità locali per accogliere il parere degli immigrati sulle materie che li riguardavano. I *Conseils Consultatifs Communaux des Immigrés* secondo gli studi condotti da Martiniello, hanno tuttavia mostrato, specie in alcune aree, di godere di scarsa rappresentatività, considerata la bassa partecipazione alla loro elezione da parte degli stranieri interessati. Inoltre, hanno mostrato solo una debole capacità di influenza nelle decisioni delle autorità comunali. La loro funzione si è sostanzialmente concretizzata nell'attuare un riconoscimento soprattutto simbolico della presenza degli immigrati, identificati formalmente, attraverso questo strumento di rappresentanza, come interlocutori legittimati e credibili da parte degli organi politici locali¹⁰². Dal 2004 il Belgio ha operato di fatto un superamento di questa esperienza, riconoscendo il voto attivo alle elezioni comunali agli immigrati residenti nel proprio territorio da almeno 5 anni.

Pur senza approfondire questo aspetto come meriterebbe notiamo che la ricollocazione dalla periferia al centro delle relazioni verticali di potere tra colonizzatori e colonizzati, modo in cui può essere letta ad esempio la decisione del Belgio di riproporre nel proprio territorio l'esperienza di consultazione delle popolazioni sottomesse che aveva caratterizzato la propria politica coloniale, sembra andare nella direzione di suffragare una delle tematiche affrontate dagli studi postcoloniali, secondo i quali la colonizzazione è iscritta indelebilmente nelle culture dei colonizzati, tanto da continuare ad improntarne i comportamenti anche dopo la conclusione della fase storica del colonialismo¹⁰³.

¹⁰⁰ Cfr. Zincone G., 1999, *Rappresentanza e diritto di voto*, in AA.VV., *Partecipazione e rappresentanza politica degli immigrati*, cit., e AA.VV., 2005, *La partecipazione politica degli stranieri a livello locale*, Working paper a cura di Asgi/Fieri, www.ires.piemonte.it

¹⁰¹ Cfr. i due saggi: Lambert P-Y., 1998, *L'exercice de la citoyenneté dans un contexte colonial: le cas des deux Congo jusqu'à 1957*, e id., 1999, *Les conseils consultatifs communaux des immigrés en Belgique*, pubblicati entrambi sul sito www.skynet.be/suffrafe-universel/.

¹⁰² Martiniello M., 1999, *Politiche consultive per immigrati e minoranze etniche: una visione critica*, in AA.VV., *Partecipazione e rappresentanza politica degli immigrati*, cit..

¹⁰³ Per un esame delle tematiche del postcolonialismo si rimanda a Chambers I., Curti L., 1997, *La questione postcoloniale. Cieli comuni, orizzonti divisi*, Napoli, Liguori.

A livello dell'Unione Europea l'implementazione di organismi consultivi elettivi di rappresentanza degli immigrati costituisce, assieme alla raccomandazione dell'estensione del diritto di voto alle elezioni locali (per gli stranieri residenti da almeno cinque anni) uno dei punti cardine della *Convenzione di Strasburgo sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale*. La Convenzione, adottata dal Consiglio d'Europa il 5 febbraio 1992, pur collocandosi nell'ambito di una serie di dispositivi che formano la cornice internazionale di riferimento per i singoli Paesi europei, è la sola convenzione dal carattere sovranazionale che abbia finora trattato specificamente il tema dell'integrazione politica degli immigrati, sebbene la problematica dell'estensione del suffragio agli immigrati residenti in uno Stato dell'Unione sia stata affrontata in numerosi atti¹⁰⁴.

Trattandosi di una materia che esula da quelle che il *Trattato di Roma* ammette sotto la sovranità comunitaria, i Paesi membri dell'Unione Europea sono liberi di ratificare o meno la *Convenzione di Strasburgo* e di accoglierne le sollecitazioni. Nello specifico la Convenzione spinge i governi nazionali a riconoscere agli immigrati provenienti dai paesi terzi i diritti di libera espressione, di riunione e di associazione (capitolo A della Convenzione) e i diritti di rappresentanza politica. Questi ultimi possono assumere la forma della costituzione di organi consultivi elettivi a livello locale (capitolo B) oppure del diritto di voto alle elezioni amministrative locali (capitolo C). L'Italia ha provveduto alla ratifica della *Convenzione di Strasburgo*, attraverso la Legge 203 del 26 maggio 1994, limitatamente ai capitoli A e B, senza riconoscere quindi agli immigrati non comunitari il diritto di voto locale. La normativa del 1994 da un lato ha affermato il riconoscimento dei diritti di libera espressione, di riunione e di associazione, dall'altro ha dato indicazione ai governi locali di costituire organismi consultivi dei cittadini stranieri eletti direttamente dai medesimi.

L'istituzione di tali organismi elettivi locali di consultazione degli stranieri costituisce in realtà un suggerimento, piuttosto che un obbligo, per le amministrazioni decentrate italiane, le quali sono libere di decidere in merito alla loro effettiva realizzazione ed anche rispetto alle forme concrete da essi assunte. I primi organi di governo locale ad accogliere i consigli della *Convenzione di Strasburgo* sono stati il Comune di Nonantola, che ha istituito la figura del Consigliere aggiunto eletto dagli immigrati nel 1994, seguito nel 1995 dai Comuni di Pompei, Capraia, Orbetello, Limite e Firenze e, nel 1997, da

¹⁰⁴ AA.VV., 2005, *La partecipazione politica degli stranieri a livello locale*, cit..

Ancona. Le prime esperienze di Consulte o Consigli eletti dagli stranieri sono invece state quelle dei Comuni di Torino nel 1994, di Padova nel 1996, di La Spezia e Forlì nel 1997¹⁰⁵.

A queste prime esperienze se ne sono aggiunte altre negli anni successivi, fra cui la Consulta provinciale di Rimini, eletta nel 2002, le Consulte comunali di Cesena, del 2002, di Ravenna, del 2003, di Bolzano, del 2004, il Consigliere aggiunto di Lecce, eletto nel 2003, e quelli di Roma, nel 2004¹⁰⁶.

La debole indicazione legislativa circa la costituzione delle forme di rappresentanza consultiva, piuttosto che dare vita ad un quadro nazionale omogeneo ha in realtà finito con il dare luogo ad una diffusione a macchia di leopardo di questi organismi di consultazione sul territorio italiano. Inoltre, ha lasciato libero spazio alla differenziazione delle esperienze nei loro tratti peculiari. Situazione che si ripercuote nello scarso o nullo coordinamento fra gli organismi esistenti, non solo con riferimento nell'intero contesto nazionale, ma anche fra quelli operanti nell'ambito della stessa regione¹⁰⁷.

3.3 – Sviluppi normativi e ampliamento delle forme di partecipazione degli immigrati stranieri in Italia

L'Italia aveva già sperimentato la costituzione di organismi di consultazione degli immigrati anche prima della ratifica della *Convenzione di Strasburgo*, sebbene di tipo non elettivo e dalla composizione mista (italiani ed immigrati). La Legge 943 del 1986 fu la prima normativa ad introdurre il concetto della rappresentanza degli stranieri, seppure, come è stato osservato, in forma mediata ed incentrata sulla concertazione fra le parti sociali maggiormente interessate al problema dell'immigrazione¹⁰⁸.

La legge del 1986 prevedeva, da un lato, l'istituzione della *Consulta nazionale per i problemi dei lavoratori non comunitari e delle loro famiglie*, composta da rappresentanti degli immigrati designati dalle loro associazioni, da rappresentanti di associazioni italiane attive nel campo

¹⁰⁵ Franchi Scarselli G., 2000, *Una guida ai modelli di rappresentanza politico-amministrativa locale degli stranieri*, Consorzio per la Formazione Professionale di Forlì Cesena.

¹⁰⁶ Caritas Italiana, 2005, *Immigrati e partecipazione. Dalle consulte e dai consiglieri aggiunti al diritto di voto*, Roma, Idos.

¹⁰⁷ Ivi.

¹⁰⁸ Cfr. Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, 1999, *Primo rapporto sulla rappresentanza degli immigrati*, Roma, CNEL.

dell'immigrazione, da rappresentanti di sindacati, imprenditori e autonomie locali, nonché da esperti di nomina ministeriale. Tale organismo vide la luce con tre anni di ritardo sui tempi previsti dalla norma che lo istituiva e venne messo in disparte nel periodo del Governo Ciampi, in carica dall'aprile 1993 al maggio 1994. Zincone, pur raccogliendo alcune osservazioni positive sul lavoro della Consulta nazionale ha ipotizzato che la sua principale funzione sia stata quella di dare sfogo ad una rappresentanza immigrata un po' fittizia, fungendo soprattutto da coordinamento per quelle forze intenzionate ad allargare le maglie della normativa circa la concessione ed il rinnovo dei permessi di soggiorno agli stranieri¹⁰⁹.

Secondo il disposto della stessa normativa le Regioni erano chiamate ad istituire (entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge) le *Consulte regionali per i problemi dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie*, con competenza ad esprimersi nelle stesse materie già attribuite dalla Costituzione dagli organi di governo regionale. Seppure in ritardo sui tempi previsti dal dettato normativo, entro la prima metà degli anni Novanta le Regioni vararono una normativa regionale in materia d'immigrazione, prevedendo, fra l'altro l'istituzione delle Consulte quali organismi di consultazione e partecipazione. Il modello che venne comunemente adottato risultò tuttavia spostato sul versante istituzionale, sia per il numero di rappresentanti degli immigrati, sia per le forme di sostegno riconosciute all'associazionismo degli stranieri¹¹⁰. In merito alle Consulte regionali occorre anche osservare, come vedremo meglio nel prossimo capitolo esaminando il caso della *Consulta regionale per l'emigrazione e l'immigrazione* costituita dalla Regione Emilia-Romagna, che questi organismi avevano un antecedente nelle Consulte per l'Emigrazione istituite dalle Regioni negli anni Settanta, le quali, in alcuni casi, cominciarono ad occuparsi anche degli aspetti legati all'immigrazione interna, prima, e all'immigrazione straniera, poi, quando anch'essa divenne quantitativamente e qualitativamente rilevante.

Qualche anno dopo l'approvazione della Legge 943 del 1986, anche la Legge 39 del 1990 (cosiddetta Legge Martelli) intervenne sul tema dell'immigrazione straniera, aprendo la strada ad organismi di consultazione a livello comunale e provinciale analoghi a quelli già istituiti sul piano nazionale e regionale. Nello stesso anno la Legge 142, sul decentramento amministrativo, invitava i comuni a prevedere nei propri statuti, nell'ambito dell'estensione della partecipazione popolare alle decisioni delle amministrazioni locali, forme di partecipazione alla vita pubblica territoriale rivolte ai

¹⁰⁹ Cfr. Zincone G., 1994, *Uno schermo contro il razzismo. Per una politica dei diritti utili*, cit..

¹¹⁰ Cfr. Labos, 1991, *Politiche sociali e bisogni degli immigrati*, Roma. T.E.R.

cittadini dell'Unione Europea e agli stranieri regolarmente soggiornanti. Questi provvedimenti furono alla base di alcune Consulte provinciali e comunali create negli anni successivi e della decisione di alcune amministrazioni di estendere agli immigrati il diritto di partecipazione ad alcune delle modalità di consultazione della cittadinanza, come ad esempio i referendum sui temi di interesse locale¹¹¹.

Infine, il quadro di riferimento normativo italiano in materia di organismi di consultazione degli immigrati è stato integrato, nel 1998, dalle disposizioni contenute nella Legge n. 40 (Testo Unico sull'immigrazione, poi modificato per altri aspetti dalla Legge n. 189 del 2002, cosiddetta Bossi-Fini). Le disposizioni del Testo Unico, oltre a riproporre l'istituzione presso il Consiglio dei Ministri di una *Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie* e a confermare la facoltà delle Regioni di istituire analoghe Consulte nei rispettivi territori, introducono i *Consigli Territoriali per l'immigrazione*, nei quali i soggetti tradizionali della concertazione locale sui temi dell'integrazione degli stranieri (sindacati, rappresentanti dei datori di lavoro, delle associazioni attive su questi temi e degli enti locali) sono affiancati dai rappresentanti delle amministrazioni locali dello Stato (i Prefetti). I compiti di questi organismi sono individuati, nel dettato legislativo, nell'analisi delle esigenze e nella promozione degli interventi da attuare a livello locale. Considerato che lo stesso Testo Unico dispone l'adozione da parte degli Enti Locali di programmi annuali o pluriennali di intervento nel campo delle politiche per l'inclusione degli stranieri, si configura di fatto una duplicazione di organismi con compiti simili che operano nei medesimi territori. Questo è risultato particolarmente evidente nel caso della regione Emilia-Romagna, dove i *Piani territoriali per l'integrazione degli immigrati*, previsti e finanziati dal Testo Unico sull'immigrazione e dal successivo Regolamento di attuazione, sono stati realizzati dagli Enti Locali attraverso la mediazione ed il coordinamento delle Province, chiamate dall'Amministrazione regionale a svolgere questo ruolo.

Il Testo Unico ha infine previsto la creazione di un *Organismo nazionale di coordinamento* presso il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, chiamato a raccordare le attività dei diversi organi di rappresentanza e analisi a livello nazionale e territoriale.

Le modifiche al Testo Unico sull'immigrazione apportate dalla Legge Bossi-Fini non hanno riguardato questa parte dell'articolato, sull'integrazione degli immigrati nel tessuto locale di residenza, anche se di fatto dopo il 2001 il Governo Berlusconi ne ha disincentivato l'applicazione, non

¹¹¹ Cfr. Franchi Scarselli G., 2000, *Una guida ai modelli di rappresentanza politico-amministrativa locale degli stranieri*, cit..

provvedendo ad emanare i decreti di nuova nomina e non ricostituendo gli organismi, di durata triennale, in attesa di rinnovo¹¹².

Prima di concludere questo scorcio generale sugli sviluppi della normativa italiana e degli strumenti di consultazione e di partecipazione degli immigrati stranieri alla vita pubblica locale, e di passare all'esame degli strumenti attivati nell'ambito regionale dell'Emilia-Romagna, mi sembra importante sottolineare come il problema dell'inclusione degli immigrati e della loro partecipazione politica sia un fattore sul quale si è registrata in Italia (ma le stesse considerazioni possono valere anche per buona parte del contesto europeo) una divisione piuttosto netta, soprattutto nell'ultimo decennio, negli atteggiamenti politici dei partiti e della popolazione che ha dato luogo a due fronti fra loro sostanzialmente contrapposti. Da un lato coloro, appartenenti soprattutto allo schieramento politico di centro-sinistra, i quali si dichiarano favorevoli ad una concessione del voto amministrativo agli immigrati dopo un certo numero di anni di residenza e dall'altro coloro, appartenenti soprattutto allo schieramento politico di centro-destra, i quali osteggiano decisamente tale soluzione (anche se sono state proprio le aperture di Gianfranco Fini, nel 2003, a riportare al centro del dibattito politico, anche locale, un tema che in quel periodo era stato accantonato).

La divisione degli atteggiamenti influenza il dibattito nazionale, mentre il peso politico delle posizioni più estreme rende difficile la ricerca di una mediazione, che potrebbe essere altrimenti ricercata nell'ambito, ad esempio, della regolamentazione dei criteri di accesso. In questo clima politico generale non sono mancati episodi di conflitto fra i vari organi dello Stato. Si sono così registrati casi in cui all'approvazione di alcuni provvedimenti da parte degli Enti Locali, finalizzati a spingere nella direzione di un ampliamento dell'autonomia del governo territoriale in questa materia, sono state contrapposte iniziative di chiusura da parte degli organi centrali dello Stato, o casi nei quali il governo centrale ha sollevato dubbi sulla costituzionalità di normative regionali progressive sul tema dell'immigrazione (come quella approvata dalla Regione Emilia-Romagna nel 2005). Un clima politico nel quale gli sviluppi della normativa italiana restano invischiati, dando luogo ad un quadro di incertezza del diritto e di contrapposizione degli atteggiamenti per nulla favorevole ad assecondare un processo di positiva inclusione degli immigrati che sarebbe invece necessario per accompagnare,

¹¹² AA.VV., 2005, *La partecipazione politica degli stranieri a livello locale*, cit..

piuttosto che subire, gli inevitabili sviluppi della società contemporanea in una direzione multiculturale.

L'esame del caso regionale emiliano che seguirà deve perciò essere letta alla luce di questo insieme di rapporti e di posizioni. Nella logica di cercare di affrontare il tema della partecipazione politica degli immigrati secondo una concezione di tipo allargato del concetto di partecipazione, che comprende, come ho già detto, non solo le forme di rappresentanza politica in senso proprio, ma anche le forme di inclusione nei processi decisionali e gestionali dispiegati nell'ambito delle politiche sociali, nei prossimi capitoli prenderò in esame diverse tipologie di intervento e diversi strumenti, che sono stati messi in campo in Emilia-Romagna, nel periodo che va dalla metà degli anni Settanta alla fine del Novecento. Saranno esaminati non solo i casi degli organi di rappresentanza degli immigrati eletti in Emilia-Romagna, a livello locale, dopo la ratifica della Convenzione di Strasburgo (di cui tratterò nel capitolo quinto), ma anche l'evoluzione del modello di *governance* locale sul versante delle politiche per l'integrazione degli immigrati, offrendo anche alcuni esempi di progetti particolarmente innovativi e in grado di favorire processi partecipativi allargati agli immigrati (capitolo sesto).

Nel prossimo capitolo cercherò invece di esaminare l'attività della Consulta regionale per l'emigrazione e l'immigrazione, l'organismo regionale di consultazione e di rappresentanza degli interessi e delle posizioni dei lavoratori in uscita e in entrata nella regione. Come vedremo, sul piano dell'effettiva promozione della partecipazione degli immigrati, i risultati della Consulta furono piuttosto carenti. La Consulta, costituita nel 1975, si aprì solo con grande ritardo ai rappresentanti degli stranieri. Sebbene questa necessità fosse emersa già a partire dalle sedute del 1982, in una fase in cui l'afflusso di lavoratori dall'estero risultava ancora complessivamente contenuto, e fosse più volte ribadita durante gli anni successivi, bisognerà aspettare il 1991 per avere la prima Consulta regionale composta anche da immigrati, pur se nel corso degli anni Ottanta furono tentate altre forme di coinvolgimento degli stranieri, come l'istituzione di gruppi di lavoro di composizione mista e la convocazione di alcuni lavoratori immigrati alle riunioni di tale organismo in assenza di una loro designazione in qualità di membri formali. Incise certamente, come vedremo, il ritardo con cui fu approvata una legge regionale in materia di immigrazione. Rimane tuttavia l'impressione, a fronte dello spirito che animava i consultori, emerso in numerosi interventi nel corso degli anni Ottanta, che si sia persa una buona occasione per svolgere un'azione innovativa ed anticipatoria su questo versante,

proprio nella Regione che aveva posto alle sue fondamenta e alle basi di un discorso sul diritto alla cittadinanza in senso compiuto il tema della partecipazione democratica a livello decentrato.

Anche dopo l'approvazione della Legge regionale sull'immigrazione del 1990, che istituiva formalmente un nuovo organismo regionale allargato agli immigrati, di consultazione per le scelte politiche in questa materia, la partecipazione degli immigrati rimase, e fu così per tutti gli anni Novanta, un terreno di occasioni mancate. Nel corso del decennio, il progressivo abbandono della discussione attorno ai temi della giustizia socio-economica che aveva caratterizzato la fase di sviluppo del modello sociale emiliano affievolì la spinta per l'inclusione dei lavoratori nella sfera della cittadinanza, con evidenti ripercussioni anche sul terreno dell'ideazione di una politica sociale avanzata nei confronti degli immigrati, che avrebbe dovuto comprendere a pieno titolo anche la questione della loro partecipazione alla vita pubblica locale. Il *Forum delle associazioni degli immigrati*, che la Regione Emilia-Romagna costituì attorno alla metà del decennio, rimase un organismo vuoto, al quale non furono mai dati un'organizzazione autonoma e adeguate funzioni. Inoltre, sul finire del decennio, la discussione avviata al proposito della necessità di una nuova Legge regionale in materia di immigrazione bloccò ulteriormente ogni spinta all'azione, rinviando ogni iniziativa alla fase successiva all'approvazione della normativa (che avvenne però solo nel 2005). Dopo il 2000 i consultori stranieri in seno alla *Consulta regionale per l'emigrazione e l'immigrazione* non furono neppure nominati, lasciando un vuoto di rappresentanza nel principale organo di governo territoriale, che verrà colmato solo nel 2006, con la costituzione di una Consulta regionale specifica per l'immigrazione.

Tratterò della *Consulta regionale per l'emigrazione e l'immigrazione* affrontandone in modo complessivo l'attività svolta, in particolare nei primi due decenni di insediamento. L'esame delle discussioni che avevano luogo in questo organismo mi sembra infatti utile per mettere in luce l'evoluzione delle rappresentazioni politiche della sinistra sul problema dell'immigrazione a partire dalla precedentemente impostazione relativa al modo di affrontare i problemi degli emigrati. Inoltre sono quasi inesistenti in Italia gli studi che si sono occupati delle Consulte regionali e, pertanto, mi sembra utile cercare di colmare, seppure in piccola parte, questa carenza di indagini.

Capitolo 4

La Consulta regionale per l'emigrazione e l'immigrazione

4.1 – La fase di avvio della Consulta negli anni Settanta

Nel febbraio del 1975 si svolse a Roma la *Prima Conferenza nazionale dell'emigrazione*. Nell'intervento di apertura Aldo Moro, l'allora Presidente del Consiglio dei Ministri, sottolineava la peculiare situazione italiana nel contesto internazionale degli scambi di manodopera fra i diversi Paesi, situazione che collocava l'Italia in una posizione "incomparabile", per la portata dei flussi di lavoratori che avevano abbandonato il nostro Paese. Trenta milioni di italiani erano stati costretti ad allontanarsi dall'Italia, a partire dall'unificazione del territorio nazionale, alla ricerca di un'esistenza migliore. Di questi, 6 milioni vivevano ancora all'estero. Moro non esitava a introdurre, poche battute dopo l'iniziale preambolo, quella che era forse la preoccupazione maggiore di quel periodo rispetto al problema dell'emigrazione italiana all'estero. La grave recessione economica che stava investendo i paesi occidentali, culminata nella crisi petrolifera del 1973, aveva messo a dura prova le economie avanzate determinando forti ripercussioni sul fronte dell'occupazione, con conseguente espulsione della manodopera in eccesso. Non stupisce che i primi a risentire della crisi fossero proprio i lavoratori che si trovavano in una posizione più debole e meno tutelata, quindi in primo luogo i lavoratori emigrati. A fronte di tale situazione, rispetto alla quale il nostro Paese sembrava sostanzialmente impreparato, l'obiettivo primario del Governo era il "riassorbimento in patria di una parte considerevole della nostra emigrazione, il che postula(va) un impeto di nuovo sviluppo nel nostro sistema economico"¹¹³. Un problema, quello dei rientri, di cui iniziò presto ad occuparsi anche la stampa¹¹⁴.

Nel corso della Conferenza, che vide un'ampia adesione anche dei rappresentanti degli italiani emigrati all'estero, numerosi interventi misero a fuoco il tema della partecipazione degli emigrati. Le organizzazioni in quel periodo maggiormente attive nel settore dell'emigrazione (Acli, Anfe, Filef, Istituto Santi, Ucei, Unaie, Cser) rivendicarono il ruolo dell'associazionismo degli emigrati, quale

¹¹³ AA.VV., 1975, *Atti della prima Conferenza Nazionale dell'Emigrazione*, numero monografico di "Affari sociali internazionali", n. 1/2, pp. 8-9.

¹¹⁴ Crf, ad esempio, Sansone V., *Gli emigrati tornano: anche a loro bisogna trovare un lavoro*, in "Paese Sera", 24 dicembre 1975

momento di recupero e strumento di positivo superamento di una condizione di emarginazione dovuta anche alla trascuratezza dell'intervento statale. Le richieste presentate in modo unitario da tali organismi comprendevano l'implementazione di una politica sociale nuova, capace di "creare le condizioni per una piena partecipazione dei migranti alla vita delle comunità che li ospita(va)no, attraverso il riconoscimento della parità dei diritti sindacali, politici e civili". "L'annoso problema del voto dei lavoratori migranti" si sommava a quello del "voto dei lavoratori migranti nel paese in cui lavora(va)no e della cui società fa(cevano) parte di fatto". Se i Consigli consultivi degli emigrati costituiti da alcuni paesi rappresentavano, per tale gruppo di associazioni, un'esperienza da estendere ed istituzionalizzare, essi non erano che "una prima tappa, obiettivo rimanendo quello del riconoscimento della parità di diritto sul piano comunale", in particolare nell'ambito dei paesi aderenti alla Comunità Economica Europea¹¹⁵.

La richiesta del riconoscimento del diritto di voto, sia in patria che nel Paese di approdo (perlomeno a livello locale) era avanzata da numerosi intervenuti alla Conferenza, assieme alla necessità di riformare i Comitati Consolari per l'assistenza dei lavoratori emigrati, prevedendo il coinvolgimento e la partecipazione degli emigrati al loro interno. Tali organismi erano oggetto di critica da più parti, per l'attività genericamente assistenziale da essi svolta e per la dotazione insufficiente di fondi da destinare agli emigrati.

Un'ulteriore auspicio ampiamente sottoscritto dagli intervenuti alla Conferenza concerneva la diffusione a tutte le Regioni delle *Consulte per l'emigrazione* già costituite da alcuni Consigli Regionali, nonché la richiesta di una revisione delle Consulte già esistenti, sia in termini di un potenziamento delle loro funzioni e finalità, sia in termini di un miglioramento della rappresentatività degli emigrati al loro interno, così da realizzare un loro effettivo coinvolgimento. Alcune critiche espresse nei confronti di questi organismi regionali riguardavano infatti la constatazione della quota trascurabile di lavoratori emigrati in esse rappresentati ed il prevalere di composizioni che rispecchiavano la geografia degli equilibri politici presenti nei contesti territoriali. L'importanza che veniva riconosciuta alle Consulte regionali dipendeva dal fatto che le Regioni erano considerate come l'ambito territoriale e socio-culturale più pertinente per la promozione delle politiche volte a mantenere i contatti con i connazionali trasferiti all'estero, anche allo scopo di non rendere irreversibile la loro emigrazione (politiche da attuare, ad esempio, attraverso l'adeguata diffusione delle informazioni fra i

¹¹⁵ Ivi, pp. 35-37.

connazionali espatriati, l'insegnamento della lingua italiana alle seconde generazioni di emigrati, ecc.) e ad agevolare il rientro dei lavoratori costretti a tornare in patria (assistenza per il trasferimento, interventi per il credito agevolato, per la casa, per il lavoro e per la piccola impresa)¹¹⁶.

La realizzazione della *Prima Conferenza nazionale dell'emigrazione* aveva richiesto una lunga e complessa preparazione, a partire dalla proposta iniziale scaturita dalle organizzazioni sindacali nel 1969. E' tuttavia difficile non rilevare che, dopo una lunghissima fase di sostenuta emigrazione italiana all'estero, la prima Conferenza indetta per occuparsi di questo problema veniva a coincidere con il periodo in cui si attuava il definitivo passaggio dell'Italia da Paese di emigrazione a luogo di destinazione dei nuovi immigrati. Di ciò peraltro non si aveva ancora una adeguata percezione, come si evince dalla totale assenza del tema dell'immigrazione dall'estero nell'ampio e articolato dibattito della Conferenza¹¹⁷. I primi immigrati stranieri si nascondevano probabilmente fra le pieghe delle statistiche. I saldi migratori, per la prima volta positivi con l'estero, erano interpretati, alla luce del quadro economico internazionale, come una conseguenza della crisi, che generava un rientro in patria di molti italiani, cosa che realmente avvenne. Fu invece trascurato l'aspetto, peraltro ancora marginale, dei primi flussi di lavoratori stranieri, molti dei quali irregolari, che cominciavano ad entrare in Italia proprio durante la prima parte degli anni Settanta. Flussi ancora molto ridotti, che tuttavia anticipavano l'importante trasformazione delle direttrici della mobilità su scala europea che avrebbe caratterizzato i decenni successivi.

Le Regioni ricevettero dunque dalla *Prima Conferenza nazionale dell'emigrazione* un forte impulso a costituire le Consulte regionali in tema di emigrazione. Fin dal 1965 erano state emanate le leggi regionali costitutive delle Consulte delle Regioni Sardegna e Valle d'Aosta. Ad esse si erano aggiunte, nel 1973, quella della Regione Umbria e, nel 1974, le leggi regionali di Emilia-Romagna e Calabria. Le restanti Regioni approvarono le leggi che istituirono le Consulte per l'emigrazione fra il 1975 e il 1978 (con all'ultimo posto, in ordine di tempo, Piemonte e Liguria)¹¹⁸.

In Emilia-Romagna il Consiglio Regionale istituì la *Consulta regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione* con la Legge Regionale 21 novembre 1974, n. 52. Le finalità della Regione,

¹¹⁶ Ivi.

¹¹⁷ Compariva invece, seppure in pochi interventi, la tematica delle migrazioni interne, che veniva accomunata, per cause generatrici (gli squilibri e l'inadeguato sviluppo delle aree di partenza), a quella dell'emigrazione all'estero.

¹¹⁸ Cfr. Siggillino I., (a cura di), 1986, *Emigrazione: Consulte ed associazionismo*, Bologna, ACLI Emilia-Romagna, documento n. 35.

enunciate dalla normativa, erano rivolte a promuovere forme di solidarietà e di tutela a favore dei lavoratori emigrati e immigrati e delle loro famiglie. A tale scopo era istituita la Consulta (e un Comitato di sei membri, quale organo esecutivo della medesima), la cui composizione originaria era di 39 elementi, rappresentanti delle amministrazioni comunali e provinciali (18), delle organizzazioni e associazioni operanti a favore di emigrati ed immigrati (10), dei sindacati (3), degli istituti di patronato (3), delle associazioni regionali di industriali, artigiani, commercianti e agricoltori (3), dell'Ufficio Regionale del Lavoro (1), che restavano in carica per la durata della legislatura regionale. Il Presidente della Consulta (e del Comitato esecutivo) era individuato nella figura dell'Assessore regionale ai Servizi sociali o in un suo delegato. Nella formulazione originaria, come si è visto, la rappresentanza diretta di emigrati ed immigrati non era prevista. Erano le associazioni e gli organismi, di volontariato, sindacali e di categoria, che fungevano da intermediari, che sostenevano e cercavano di delineare gli interessi e le istanze degli emigrati e degli immigrati dell'Emilia-Romagna.

In Emilia-Romagna, come indicato dall'intestazione, la Consulta avrebbe rivolto la propria attenzione sia ai propri emigrati all'estero (circa 100.000, il rapporto con i quali era guardato con interesse anche in considerazione della diffusione, proprio in quegli anni, del modello dell'industria turistica di massa, che interessava in modo crescente la Romagna), sia agli immigrati dalle regioni meridionali, che dagli anni Sessanta avevano cominciato a raggiungere in modo massiccio il territorio regionale¹¹⁹.

Alla Consulta, secondo il disposto della normativa, erano demandati compiti di: a) studiare cause ed effetti dell'emigrazione e dell'immigrazione nel territorio regionale; b) esprimere pareri sui piani di programmazione regionale e formulare proposte in materia di occupazione; c) segnalare alla Giunta regionale provvedimenti ed iniziative a tutela degli emigrati e degli immigrati, sia nell'ambito delle materie di competenza regionale, che in termini di proposte al Parlamento; d) formulare proposte per la designazione di rappresentanti degli emigrati negli enti ed organismi competenti in questa materia; e) segnalare alla Giunta regionale iniziative e provvedimenti tendenti ad assicurare l'effettivo esercizio dei diritti civili e politici da parte dei lavoratori emigrati. Su proposta del Comitato esecutivo, la Consulta era poi chiamata ad esprimere pareri e direttive per il finanziamento di iniziative a favore

¹¹⁹ Cfr. Regione Emilia-Romagna, Consulta regionale per l'emigrazione e l'immigrazione, 1998, *La Consulta attraverso i Presidenti. 1975-1998*, Regione Emilia-Romagna.

degli emigrati che rientravano dall'estero dopo almeno due anni di assenza e per la concessione di contributi e sovvenzioni ad enti, associazioni ed istituzioni operanti a favore degli emigrati e degli immigrati nell'ambito del territorio regionale.

Benché la normativa regionale dell'Emilia-Romagna fosse di qualche mese precedente alla convocazione della *Prima Conferenza nazionale dell'emigrazione*, il dilungarsi dei tempi per la nomina dei rappresentanti fece slittare l'insediamento della Consulta al 15 maggio 1975, quando erano ormai prossime le elezioni amministrative che avrebbero posto termine al suo mandato, in attesa del successivo rinnovo da parte del nuovo Consiglio regionale. In vista della scadenza elettorale la prima riunione della Consulta si occupò del tema del diritto di voto degli emigrati all'estero. Fu stilato un appello che sollecitava il Governo ad adottare i provvedimenti necessari per consentire ai lavoratori emigrati di rientrare in Italia per votare, furono sollecitati i Comuni a concedere contributi per le stesse finalità (richiamo a cui aderirono 72 Comuni, nei confronti di oltre 1.300 emigrati emiliano-romagnoli che rientrarono in Italia per esercitare il proprio diritto di voto). Fu inoltre avviata una raccolta di informazioni presso i Comuni per cominciare a censire la situazione dell'emigrazione all'estero¹²⁰. Nel 1975 venne inoltre eletto il primo Comitato esecutivo, presieduto dal Presidente della Consulta, Romano Punginelli, di cui facevano parte Salvadorico Usai (Istituto Santi), Luigi Gaiani (Filef), Innocenzo Sigillino (Acli), Silvia Bonaver (Anci) e Diana Sabbi (Cgil, Cisl e Uil)¹²¹.

La nuova Consulta si insediò nel dicembre 1975 (il Presidente era diventato Giannetto Magagnini). Nel corso del 1976 e negli anni successivi il Comitato esecutivo entrò nella fase operativa relativamente al compito di esaminare le domande presentate ai Comuni da parte dei lavoratori emigrati per ottenere dei contributi per il rientro in regione. Il Comitato si occupò inoltre della concessione di fondi alle associazioni attive nei confronti di emigrati ed immigrati (Acli, Filef, Istituto "Fernando Santi"), sia per le attività di studio (convegni, pubblicazioni, ecc.), sia per finanziarne l'attività quotidiana. Alcune iniziative promosse da tali associazioni nel corso degli anni Settanta riguardarono la realizzazione e il sostegno di centri culturali e di iniziative rivolti agli immigrati dalle regioni Meridionali (il centro culturale realizzato a Parma dalla Filef; la collaborazione dell'Istituto

¹²⁰ Documento della Consulta, intitolato "Note sulla attività della Consulta regionale per l'emigrazione-immigrazione dell'Emilia-Romagna", senza data, ma verosimilmente redatto durante la metà del 1978.

¹²¹ Regione Emilia-Romagna, Consulta regionale per l'emigrazione e l'immigrazione, 1998, *La Consulta attraverso i Presidenti. 1975-1998*, cit..

Santi con il Circolo Sardegna di Bologna per l'organizzazione della "settimana sarda"). Il Comitato e la Consulta cominciarono inoltre ad intessere delle relazioni con le associazioni di emiliano-romagnoli che si erano costituite all'estero, da cui proveniva la richiesta di una rappresentanza diretta nella Consulta. Furono poi curati i rapporti con le altre Regioni, per rafforzare il loro ruolo e mantenere una visione e una politica unitarie in materia di emigrazione, da far valere nei confronti del Governo nazionale e del Parlamento europeo¹²².

Nella sua fase iniziale la Consulta assumeva le vesti di un organismo sostanzialmente politico, di supporto all'attività della Giunta, che però operava anche in modo concreto sul versante socio-assistenziale, raccordandosi con gli organismi associativi territoriali che operavano nell'orbita dei principali partiti politici (la Filef del PCI, l'Istituto Santi del PSI, le Acli della parte progressiva della DC).

Le Consulte regionali italiane si riunirono a Senigallia, nell'ottobre 1978, nel primo *Convegno nazionale delle Consulte sull'emigrazione e l'immigrazione*. Sebbene non siano disponibili gli atti dell'incontro, in una bozza di intervento introduttivo predisposto dalla Regione Marche, erano sottolineati alcuni punti salienti da includere nell'agenda del Convegno: la necessità che l'Italia approntasse una politica per le rimesse, al fine di tutelare gli emigrati rispetto alle condizioni di trattamento attuate dagli istituti bancari e per favorire un investimento delle rimesse degli emigrati in attività economiche capaci di promuovere lo sviluppo locale e creare possibilità di occupazione per coloro che rientravano. Alcune proposte erano introdotte anche in tema di frontalierato. Con riferimento all'attività delle Consulte, un loro breve esame comparato rilevava che solo pochissime regioni avevano introdotto al loro interno dei rappresentanti degli emigrati (Toscana, Molise, Basilicata e Puglia) e che nessuna aveva incluso fra i propri componenti dei rappresentanti degli immigrati (il riferimento era presumibilmente rivolto agli immigrati interni)¹²³.

¹²² Documento della Consulta, intitolato "Note sulla attività della Consulta regionale per l'emigrazione-immigrazione dell'Emilia-Romagna", cit..

¹²³ "Programma e sintesi della relazione approntata dalla Regione Marche per il Convegno nazionale delle Consulte sull'emigrazione e l'immigrazione, a Senigallia (An) dal 13 al 15 Ottobre 1978". La convocazione del Convegno venne in realtà spostata alla fine di ottobre.

4.2 – L’unitarietà della Consulta durante gli anni Ottanta

Sul finire degli anni Settanta cominciò ad assumere una chiara evidenza il fenomeno dell’immigrazione straniera. Un’indagine del Censis del 1978 aveva stimato che in Italia i lavoratori provenienti dall’estero fossero fra 300 e 400 mila. Il tema cominciava ad interessare anche la stampa. Nel marzo 1979, ad esempio, il quotidiano “la Repubblica” pubblicava un articolo nel quale erano riferiti i risultati della ricerca del Censis e veniva illustrato il percorso migratorio dei lavoratori egiziani, marocchini e algerini, che avevano cominciato ad entrare in Italia, spesso attraverso un visto turistico, riuscendo poi a trovare un’occupazione nei settori meno protetti e nelle mansioni che cominciavano ad essere scartate dai nostri disoccupati¹²⁴.

In Emilia-Romagna l’Ufficio Regionale del Lavoro aveva censito, nel 1975, 805 lavoratori stranieri occupati nell’ambito regionale (761 dei quali di provenienza extra-CEE, ma con una quota significativa di europei non comunitari). Nel 1977 la manodopera straniera regolarmente occupata ammontava a 953 unità, ai quali andavano sommati i lavoratori stagionali (50 autorizzazioni rilasciate nel 1977). L’incremento nel biennio aveva riguardato esclusivamente la quota dei lavoratori non comunitari (passati a 912, mentre i comunitari erano diminuiti di tre unità rispetto al 1975). I lavoratori stranieri erano prevalentemente occupati a Bologna, a cui seguivano Forlì, Modena e Reggio Emilia. La presenza più significativa riguardava il comparto delle fonderie, oltre a quello metalmeccanico, nel settore industriale. Facevano seguito il settore del commercio e dei servizi, quindi quello delle costruzioni¹²⁵.

Nel settembre 1981 la Provincia di Reggio Emilia pubblicò un interessante studio che analizzava congiuntamente i dati sui permessi di soggiorno rilasciati dal Ministero dell’Interno ai cittadini stranieri in Italia per più di tre mesi ed i dati riferiti all’occupazione di manodopera esterna raccolti dal Ministero del Lavoro. Da questa analisi emergeva la forte discrepanza fra i due valori e fra questi e il confronto con le trasformazioni del tessuto sociale che andavano prendendo forma nei territori. Lo studio “conferma(va), quanto meno, che il fenomeno emergente dell’immigrazione di lavoratori africani sfugg(iva) alle statistiche ufficiali”, collocandosi in gran parte nell’area della

¹²⁴ Cfr. Bevacqua S., *Italia? La mecca dell’immigrazione*, in “La Repubblica”, 30 marzo 1979.

¹²⁵ Ufficio Regionale del Lavoro E.M.O., senza data, *Lavoratori stranieri occupati nella regione Emilia-Romagna. Anno 1977*, Bologna, paper.

clandestinità¹²⁶. Mentre l'indagine del Censis aveva riscontrato che in alcune aree del Paese si era cominciato a registrare l'ingresso di lavoratori stranieri nelle mansioni terziarie e nell'edilizia, in sostituzione della manodopera meridionale, nel reggiano un ruolo importante era attribuibile all'industria, dove la clandestinità sembrava piuttosto assumere una connotazione solo temporanea¹²⁷. Le 80 interviste raccolte dagli studiosi reggiani mettevano in luce che i lavoratori egiziani e marocchini erano arrivati a Reggio Emilia direttamente dai Paesi di origine, grazie allo scambio di informazioni con connazionali già presenti in Italia, che avevano descritto loro le possibilità di lavoro e di guadagno esistenti. Era anche evidenziata la condizione di forte precarietà che contraddistingueva l'inserimento, soprattutto con riferimento alle condizioni abitative, che rendevano poco ospitale il volto della provincia di Reggio¹²⁸. Altri studi confermarono che in Emilia-Romagna, a fianco di una crescita notevole dell'immigrazione proveniente dal Mezzogiorno, che aveva interessato in modo particolare le tre province centrali di Bologna, Modena e Reggio Emilia, si assisteva ad un aumento dell'immigrazione proveniente dall'estero, che trovava occupazione prevalentemente nei settori dei servizi e dell'industria¹²⁹.

Il tema dell'immigrazione straniera cominciò a comparire nei lavori della *Consulta regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione* dell'Emilia-Romagna nel 1981. Nella seduta per il rinnovo della Consulta, che si tenne nel marzo del 1981, l'Assessore regionale per il lavoro, Giannetto Patacini, annunciava "il primo corso di formazione professionale per lavoratori immigrati da paesi terzi". Nel suo intervento Patacini sottolineava il valore della Consulta quale strumento democratico inserito pienamente nel solco del tessuto emiliano-romagnolo di tradizioni civiche e ribadiva la necessità che la Regione Emilia-Romagna si attivasse, rispetto ai lavoratori provenienti dal Nord Africa,

¹²⁶ Grappi E., Spagni P., a cura di, 1981, *Gli stranieri a Reggio Emilia. Indagine diretta con interviste a 88 lavoratori arabi e a 16 aziende*, Provincia di Reggio Emilia, pag. 18.

¹²⁷ Gli inserimenti di manodopera straniera riguardavano in particolare le mansioni di manovale, tornitore, fonditore, saldatore e le nazionalità che si presentavano in crescita erano quelle egiziana e marocchina. Questi inserimenti avevano cominciato ad emergere dalle statistiche già a partire dal 1972, assumendo poi valori di un certo rilievo negli anni successivi. Cfr. Grappi E., Spagni P., a cura di, 1981, *Gli stranieri a Reggio Emilia. Indagine diretta con interviste a 88 lavoratori arabi e a 16 aziende*, cit..

¹²⁸ Ivi.

¹²⁹ Lungarella R., 1983, *L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna. I risultati di una ricerca sui lavoratori egiziani a Reggio Emilia*, "Inchiesta", n. 59/60. Id., 1983, *Immigrazione e mercato del lavoro. L'esperienza emiliana*, "Nuovo Riformismo", n. 5-6.

predisponendo “opportune iniziative, affinché po(tessero) godere degli stessi diritti (da) noi rivendic(ati) per i lavoratori italiani emigrati all'estero”¹³⁰.

L'intervento accorato di Antonio Panieri, il nuovo Presidente della Consulta, metteva in luce le trasformazioni sociali che coinvolgevano il territorio regionale, rispetto alle quali la Consulta e il Governo della regione erano chiamati a intervenire. Gli emiliano-romagnoli emigrati all'estero erano diminuiti (da 108 mila nel 1984 a 81 mila nel 1978), ma al tempo stesso rimaneva l'esigenza di mantenere vive le relazioni, soprattutto con le loro associazioni, sviluppando anche delle attività per creare nuovi organismi associativi fra gli emigrati. Erano invece fortemente aumentati i lavoratori immigrati in Emilia-Romagna. Essi arrivavano dalle regioni meridionali (ad un ritmo di oltre 10 mila all'anno, a partire dal 1975) e dai paesi stranieri (in misura non bene quantificabile, perché spesso al limite della legalità, ma certo già molto superiore alle 10 mila unità), trovando lavoro prevalentemente nelle attività della piccola e media industria nelle province di Bologna, Modena e Reggio Emilia, oltre che, in modo minore, nelle attività stagionali legate al turismo nelle province rivierasche¹³¹.

Nel corso della seduta di insediamento della nuova Consulta furono esposti, a grandi linee, le traiettorie degli interventi per gli anni a venire. Sul versante dell'emigrazione i problemi più importanti che la Consulta voleva cercare di risolvere riguardavano: la riforma democratica dei Comitati consolari; le politiche sociali da attuare in vista di un futuro rientro in patria degli emigrati (apprendimento linguistico delle seconde e terze generazioni, formazione professionale, rapporti culturali e di vacanza e soggiorno con i coregionali); la diffusione delle informazioni fra gli emigrati sugli aspetti della società regionale ed italiana. Sul fronte dell'immigrazione Panieri sottolineava che “pur nella distinzione d'origine, di lingua e di cultura, è soltanto l'ottica particolare della provenienza o della destinazione che ci induce a parlare di emigrati o di immigrati. Tutti insieme fanno parte di quell'unico esercito di lavoratori che per varie distorsioni strutturali e di crescita sono costretti a inseguire il lavoro in giro per il mondo, invece di contare come risorse primarie per lo sviluppo dei propri paesi”. Proseguendo con le parole di Panieri, nei confronti dei lavoratori immigrati la Consulta “dovrà avere come guida il dettato costituzionale, lo statuto regionale, che prevedono, con il pieno sviluppo delle risorse umane, l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale della nostra regione

¹³⁰ Regione Emilia-Romagna, 1981a, *L'insediamento della Consulta regionale sui problemi dell'emigrazione*, Quaderni del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, n. 2, pag. 7.

¹³¹ Ivi.

e dell'intero paese. Spetta a questa consulta, per la sua parte, dare pieno sostegno politico ed un contributo pratico per rimuovere gli ostacoli e favorire tutte le possibili condizioni perché chi viene a lavorare nella nostra regione e chi è emigrato o emigra per altri paesi abbia titolo sostanziale di cittadino”¹³².

Mi sembra che l'intervento di Panieri, e, prima ancora, quello di Patacini, entrambi situati in un filone di continuità rispetto all'attività della Consulta fin dalla sua origine, contribuiscano a far luce sul percorso politico e ideologico attraverso il quale presero corpo le politiche locali per l'integrazione degli immigrati stranieri che la Regione Emilia-Romagna e gli enti locali del territorio regionale hanno poi messo in campo negli ultimi due decenni del Novecento. Un percorso che, a fronte del terreno sul quale era stato attuato l'impegno dei partiti della sinistra nei confronti dei problemi dell'emigrazione, non poteva che optare per una equiparazione dei trattamenti, per una estensione delle richieste già fatte per gli emigrati italiani anche agli immigrati meridionali e, soprattutto, a quelli provenienti dall'estero, rivendicando, anche in questo caso, come già era stato sul fronte dei problemi interni al paese, un diritto di cittadinanza fondato in primo luogo sul lavoro. Per cogliere questi aspetti di continuità, dalle politiche per l'emigrazione a quelle per l'immigrazione, ritengo sia utile che l'esame degli interventi attuati per favorire la partecipazione degli immigrati stranieri, alla luce del più vasto insieme delle politiche sociali ad essi rivolte, vada affrontato a partire dall'esperienza compiuta nei confronti degli emigrati, e quindi, dall'esperienza della *Consulta regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione*, fin dalle sue battute iniziali.

La nuova Consulta, insediatasi nel 1981, era stata costituita dopo alcune modifiche alla Legge Regionale 52 del 1974. Riguardo alle funzioni demandate, alla Consulta veniva assegnato il compito di esprimere pareri alla Regione sui problemi dell'emigrazione e dell'immigrazione. Rimaneva il compito di suggerire alla Giunta regionale l'opportunità di proporre provvedimenti ed iniziative per tutelare i diritti degli emigrati e degli immigrati. Veniva poi recepita l'indicazione scaturita dalle associazioni degli emigrati, di cui si era discusso durante il Convegno di Senigallia, da cui era scaturito un *input* alle Regioni per un allargamento della partecipazione diretta degli emigrati. La composizione della Consulta fu quindi modificata riducendo il numero dei rappresentanti degli Enti Locali (il cui impegno nella Consulta fino a quel momento era stato caratterizzato, secondo alcuni autorevoli consultori, da

¹³² Ivi, pag. 11.

una “mancanza di partecipazione e interessamento”, nonostante l’elevato numero di componenti¹³³) a favore dell’inserimento di 10 rappresentanti degli emigrati all’estero, selezionati nell’ambito del mondo associativo. Un adeguamento della composizione che comportava anche un aumento dei costi regionali per il mantenimento di tale organismo, considerata la necessità di provvedere agli spostamenti dall’estero e al soggiorno dei consultori durante le sedute della Consulta.

Gli Enti Locali, sebbene ridimensionati rispetto alla loro presenza nella Consulta, erano in ogni caso considerati come soggetti primari, dotati di competenze specifiche, sul versante degli interventi da attuare nei confronti degli emigrati e degli immigrati. Interventi che venivano infatti sollecitati, assieme a quelli degli enti e delle organizzazioni civili, economiche e politiche, sia sul versante delle politiche socio-assistenziali, per creare un vasto fronte di soggetti che collaborassero ad un progetto comune, sia su quello di un accrescimento della democraticità delle decisioni, suggerendo anche la creazione di Consulte analoghe a quella regionale perlomeno a livello provinciale (si era nella fase in cui si avviava al tramonto l’esperienza dei Comprensori ed emergeva la nuova funzione di coordinamento delle Province). Per la Consulta regionale era rivendicato e puntualizzato il ruolo di organismo consultivo dell’Amministrazione regionale, chiamato a promuovere studi e ad esprimere pareri sulle questioni migratorie¹³⁴.

Le attività della Consulta all’inizio degli anni Ottanta si mossero in più direzioni. Sul versante dell’attività di studio dei fenomeni migratori, nel 1981 fu approvato un progetto di ricerca sui flussi migratori dell’Emilia-Romagna, che voleva indagare tre direttrici: le migrazioni interne, le migrazioni straniere, i rientri degli emigrati dall’estero. L’avvio della ricerca subì peraltro un notevole ritardo, di quasi due anni, determinato dalle sospensive e dai rinvii in sede di controlli statali, in un periodo in cui l’interessamento regionale sui problemi degli italiani all’estero non era visto di buon occhio dallo Stato, che deteneva l’esclusività dell’intervento in materia di politica estera. Sul versante assistenziale continuò l’elargizione di contributi ai lavoratori che rientravano dall’estero. Sul fronte delle relazioni con i corregionali emigrati aumentò l’impegno nell’organizzazione di soggiorni estivi per i figli degli emigrati, che portò la Consulta ad intensificare i rapporti con i giovani discendenti degli italiani.

¹³³ Ivi, cfr. in particolare gli interventi di Luigi Gaiani, della Filef regionale, e di Innocenzo Siggillino, delle Acli.

¹³⁴ Ivi, intervento del Presidente Antonio Panieri; Regione Emilia-Romagna. Consulta regionale dell’emigrazione e dell’immigrazione, documento dal titolo “Verbale della terza riunione della Consulta per l’emigrazione e l’immigrazione. Seduta pomeridiana del 19 dicembre 1981”, interventi di Dante Bigliardi, della Filef di Reggio Emilia e di Antonio Panieri.

Furono inoltre intensificati i contatti con le associazioni di emigrati emiliano-romagnoli all'estero e un forte impulso venne dato alla costituzione di nuovi organismi. L'aumento del numero di associazioni di emiliano-romagnoli all'estero registrato negli anni successivi è indubbiamente da annoverare fra i risultati di maggiore rilievo dell'attività della Consulta sotto la presidenza di Antonio Panieri.

Anche nelle diverse province nel territorio regionale si tentò di favorire la costituzione di circoli di immigrati provenienti dalle altre regioni (ne fu aperto uno a Bologna, nel Quartiere Barca, ad alta densità di immigrati, che si unì alle associazioni già esistenti, a Bologna, Reggio Emilia e Parma, di Sardi e di Abruzzesi). La finalità di questi circoli, nelle intenzioni della Consulta che li sosteneva, avrebbe dovuto essere quella di contrastare le difficoltà del trasferimento in un nuovo contesto e di mantenere, valorizzare e diffondere la conoscenza dei tratti culturali e delle tradizioni proprie dei luoghi di origine. Era anche un modo per arginare le condizioni di anomia che stavano cominciando a diffondersi nel tessuto sociale (uno degli aspetti più preoccupanti riguardava la crescita del problema droga fra i giovani) e che contribuivano ad erodere alla base il tessuto di tradizioni civiche dell'Emilia-Romagna. L'inserimento degli immigrati meridionali nel territorio regionale non era infatti stato indolore. Si erano registrate delle tensioni dovute alla scarsità di alloggi. Serpeggiava nei territori uno strisciante razzismo, che portava a considerare i lavoratori del Sud degli scansafatiche, dei fannulloni¹³⁵. L'immigrazione straniera si inserì a sua volta in un contesto e in un tessuto civico che avevano già mostrato già i primi segnali di un deterioramento e in un momento politico della storia regionale in cui si registrava un minore attivismo degli enti locali sul versante del *welfare* con la contestuale apertura, nella gestione degli interventi socio-assistenziali, agli organismi della società civile, i quali, tuttavia, dovevano ancora organizzarsi nel modo migliore in tal senso.

In Emilia-Romagna all'inizio degli anni Ottanta vi fu la consapevolezza, lo si rileva dai documenti della Consulta e dai dibattiti pubblici del periodo, che l'arrivo degli immigrati stranieri rappresentasse l'inizio di un processo destinato a divenire strutturale. Tuttavia, le risposte degli Enti Locali furono, nonostante le enunciazioni di principio che affermavano la necessità di garantire un pari

¹³⁵ Si vedano, ad esempio, gli interventi di Egidio Pagani, Sindaco di Fiorano Modenese, comune caratterizzato da un'altissima immigrazione, alla seduta inaugurale della nuova Consulta nel 1981, in Regione Emilia-Romagna, 1981a, *L'insediamento della Consulta regionale sui problemi dell'emigrazione*, cit., e al Convegno organizzato dalle Acli a Bologna nel 1982, in AA.VV., 1984, *Immigrazione e territorio (accoglienza, integrazione, lavoro)*. Atti del Convegno svoltosi a Bologna il 5/6 novembre 1982, ACLI Emilia-Romagna, documenti n. 28. Si veda anche Grappi E., Spagni P., a cura di, 1981, *Gli stranieri a Reggio Emilia. Indagine diretta con interviste a 88 lavoratori arabi e a 16 aziende*, Provincia di Reggio Emilia.

trattamento, lente e insufficienti. Ma queste condizioni di inadeguatezza fanno parte della storia nazionale e non solo di quella emiliana, dove, anzi, gli Enti Locali, soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, hanno saputo mostrare un protagonismo maggiore che altrove¹³⁶. La letteratura sull'argomento analizza i ritardi e le condizioni di emergenza che hanno caratterizzato le politiche per l'immigrazione nel territorio nazionale, dove i problemi di inserimento degli immigrati stranieri sono stati a lungo lasciati nelle mani degli organismi caritativi del mondo laico e, soprattutto, cattolico, e dei sindacati. La legislazione nazionale carente e tardiva (in tema di immigrazione come, in precedenza, in tema di emigrazione), la lentezza nell'attribuzione delle competenze e delle risorse agli enti locali, la rapidità con cui si attuò il passaggio da Paese di emigrazione a Paese di immigrazione, sono alcuni dei motivi, evidenziati dagli studi sull'immigrazione straniera in Italia, che resero inadeguata una risposta che avrebbe invece dovuto essere, anche in virtù della nostra esperienza dei problemi degli emigranti, più tempestiva ed efficace¹³⁷.

Nel maggio 1982 le Regioni e le Consulte si riunirono nuovamente a Venezia, in occasione della *Conferenza nazionale delle Regioni e delle Consulte dell'emigrazione ed immigrazione*. L'occasione doveva soprattutto servire al coordinamento delle normative e delle politiche delle diverse Regioni, in una fase in cui gli organismi regionali stavano ancora rivendicando e mettendo a punto un loro ruolo autonomo nei confronti del governo nazionale. I temi affrontati furono numerosi. In rapporto al problema dell'immigrazione interna vennero sottolineate le difficoltà che avevano dovuto affrontare i lavoratori che si erano spostati dal Meridione alle regioni industriali del Nord e del Centro, dove avevano incontrato “una realtà di accoglimento che può ritenersi simile a quella degli emigrati nei paesi stranieri, per gli aspetti di emarginazione occupazionale e culturale, della precarietà delle situazioni di vita e familiari”. Si constatava che ai problemi delle migrazioni interne era stato riservato un ruolo di secondo piano e che alle carenze dell'intervento pubblico avevano cercato di porre rimedio le associazioni di lavoratori emigrati. Pertanto, per sostenere la “molecolare realtà di circoli” che si

¹³⁶ Per un esame più approfondito delle politiche per l'immigrazione in Emilia-Romagna mi permetto di rinviare a Giardini A., 2003a, *Immigrazione e sistemi locali territoriali. Le politiche nell'area periurbana bolognese tra rappresentazioni, norme e pratiche*, Bologna, Patron e Id., 2003c, *Tra enunciazioni e prassi nelle politiche per l'immigrazione in Emilia-Romagna*, in Cusimano G., (a cura di), *Ciclopì e Sirene. Geografie del contatto culturale*, Palermo, Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia di Palermo. Per l'area modenese si vedano Guaraldi E., Trionfini P., 2003, *Il welfare state locale negli anni della Repubblica: attori, tempi, modelli*, cit..

¹³⁷ Si vedano, fra gli altri, Bonifazi C., 1998, *L'immigrazione straniera in Italia*, Bologna, Il Mulino. Ambrosini M., 1999, *Utili invasori. L'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, Id., 2001, *La fatica di integrarsi*, Bologna, Il Mulino. Bolaffi G., 2001, *I confini del patto. Il governo dell'immigrazione in Italia*, Torino, Einaudi.

occupavano dei problemi dei migranti, era ipotizzato un adeguamento delle legislazioni regionali, allo scopo di prevedere interventi a sostegno della loro attività¹³⁸.

Le Regioni e le Consulte nell'incontro di Venezia affrontarono anche il problema dell'immigrazione straniera, esprimendo il proprio parere sui disegni di legge in materia all'esame del Parlamento italiano. Si ribadiva che l'immigrazione straniera doveva essere trattata adottando "per motivi di giustizia e di coerenza... lo spirito e i contenuti delle nostre rivendicazioni per gli emigrati italiani all'estero". Si sottolineava che il posto di lavoro non doveva "mai" essere causa di ritiro del permesso di soggiorno e si auspicava che la nuova normativa si ispirasse al rispetto dei diritti fondamentali e alla parità di trattamento. Su questa materia un compito importante veniva riconosciuto "alle Regioni e agli Enti Locali, per tutto quanto di loro competenza nel campo della sanità, della formazione professionale, dell'assistenza, ecc.". L'amministrazione decentrata era sollecitata a incoraggiare, da un lato, interventi per favorire l'apprendimento della lingua italiana e programmi di educazione per rendere gli stranieri edotti dei loro diritti e doveri, dall'altro, a sostenere "con appropriate iniziative gli sforzi degli stranieri tendenti a preservare la propria identità nazionale ed etnica, nonché i legami culturali che li uniscono al paese di origine, ivi compresa la possibilità per i figli di ricevere un insegnamento anche nella loro lingua madre". Infine, poiché "uno dei problemi più importanti per i nostri connazionali espatriati fu costituito dalle difficoltà nel rapporto con le pubbliche istituzioni dei paesi di immigrazione" risultava necessario "allacciare sin d'ora un proficuo rapporto con i lavoratori stranieri, in particolar modo con il loro associazionismo che presenta caratteristiche del tutto particolari... in stretto rapporto con il movimento sindacale"¹³⁹.

I temi che si delinearono durante la Conferenza di Venezia furono sostanzialmente i temi che attraversarono la politica regionale sull'emigrazione e sull'immigrazione nel corso degli anni Ottanta. Oltre alle rivendicazioni e alle pressioni sulle questioni di merito (la riforma dei Comitati consolari, degli istituti di cultura italiana all'estero, l'utilizzo delle rimesse, ecc.), le Regioni, nel corso del decennio, cercarono di coordinare i propri interventi e di premere sul Governo centrale affinché fosse loro riconosciuto un ruolo più incisivo, sia sul versante del coinvolgimento nelle scelte legislative da attuare, sia su quello dei rapporti con i corregionali emigrati, da intensificare, nelle intenzioni delle

¹³⁸ Documento dal titolo "Conferenza nazionale delle Regioni e delle Consulte dell'emigrazione ed immigrazione. Venezia, 7/8 maggio 1982. Gruppo di lavoro sul tema: Immigrazione interna e straniera", pp. 2-3.

¹³⁹ Ivi, pp. 6-8.

Regioni, pur nel rispetto delle competenze statali in tema di politica estera ed in coordinamento con tali politiche nazionali. Un ruolo che le disposizioni legislative adottate sul finire degli anni Settanta avevano mantenuto in una posizione secondaria. A questo scopo all'indomani della Conferenza di Venezia le Regioni italiane costituirono un *Comitato interregionale* su tali tematiche che, nei primi anni, svolse un intenso lavoro, di produzione di documenti, progetti di legge, ordini del giorno e mozioni. All'interno di tale organismo l'Emilia-Romagna svolse un ruolo di primo piano, grazie all'impegno del Presidente della Consulta, Antonio Panieri, che si occupò in particolare di organizzare le proposte in tema di immigrazione straniera, in vista dell'approvazione di una normativa nazionale di regolamentazione della materia (che fu varata solo alla fine del 1986), rispetto alla quale, come si ricorderà, le Regioni sostenevano la necessità di un trattamento paritario rispetto ai lavoratori italiani, da garantire anche attraverso un adeguato sostegno agli enti regionali affinché potessero adottare adeguati provvedimenti.

In Emilia-Romagna, per tornare alla realtà regionale oggetto di questa analisi, il tema dell'immigrazione straniera fu posto in primo piano da numerosi consultori a partire dalle riunioni del luglio e del dicembre 1982 della *Consulta regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione*. Si sottolineava in particolare che l'ampiezza del fenomeno richiedeva un intervento più incisivo, prioritario rispetto a quello da dedicare agli emigrati. Grande attesa veniva rivolta ai progetti di ricerca sui movimenti migratori già approvati¹⁴⁰, che avrebbero permesso una migliore conoscenza della situazione, su cui basarsi per approntare un piano degli interventi. Nel frattempo si considerava di cominciare ad impostare le attività, per non arrivare ad affrontare i problemi con troppi ritardi. Nell'ultima riunione del 1982 Panieri propose di istituire un gruppo di lavoro sui problemi degli immigrati stranieri, che avrebbe potuto essere composto da alcuni rappresentanti della Consulta, delle associazioni, dei sindacati e “dei gruppi di lavoratori stranieri impiegati nelle diverse attività”¹⁴¹. Tale gruppo di lavoro fu in seguito istituito e venne coinvolto nella realizzazione, nel 1983, di un Convegno di studi, organizzato a Bologna dalla Consulta, insieme ai sindacati e alle principali associazioni operanti su questi temi, dal titolo “Quale legislazione per i lavoratori stranieri in Italia”. Tale Convegno si prefiggeva il compito di approfondire gli aspetti giuridici legati alla presenza dei lavoratori stranieri

¹⁴⁰ Che ricevettero l'approvazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri solo alla fine del 1982.

¹⁴¹ Regione Emilia-Romagna. Consulta regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione. Documento dal titolo “Verbale della terza seduta della Consulta. 18 Dicembre 1982”, intervento di Antonio Panieri.

in Italia e di offrire un *input* propositivo al Parlamento italiano, considerato che il Senato aveva da poco approvato un disegno di legge su questa materia, disegno di legge che la Consulta riteneva carente per diversi aspetti, sia in tema di diritti civili che sociali. Il Convegno si concluse con la stesura di un documento, poi presentato alla Commissione esaminatrice del progetto di legge alla Camera dei Deputati, che sottolineava la necessità di garantire agli stranieri un pari trattamento rispetto agli italiani, nonché la necessità di sanare le situazioni di clandestinità esistenti, spesso alla base di condizioni di vero e proprio sfruttamento¹⁴². Sempre nel 1983 la Consulta iniziò la pubblicazione di una rivista bimestrale sui temi dell'emigrazione e dell'immigrazione, dal titolo *emigrazionEmilia-romagna*, che si proponeva lo scopo di informare gli emigrati all'estero sui temi della società regionale, di stimolarne l'associazionismo e di sensibilizzare l'opinione pubblica sulla problematica delle migrazioni.

Dal 18 al 20 maggio 1984 a Torre Pedrera si tenne, su impulso della Consulta, la *Prima Conferenza regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione*, per fare il punto sulla situazione dell'emigrazione ed immigrazione in Emilia-Romagna e sulle politiche da adottare in queste materie. Nella documentazione redatta dalla Consulta in vista della Conferenza figura per la prima volta la proposta di un inserimento, "a pieno titolo, all'interno della Consulta, di rappresentanti degli immigrati stranieri"¹⁴³. Alla Conferenza presero anche parte, seppure in modo informale, alcuni rappresentanti degli stranieri presenti in Emilia-Romagna. I documenti conclusivi della Conferenza sottolinearono chiaramente i problemi degli immigrati nel territorio regionale. Nei confronti dell'immigrazione interna emerse che ai problemi di insicurezza del posto di lavoro e di precarietà delle condizioni abitative si sommarono i fenomeni di emarginazione, che riguardavano in modo peculiare l'inserimento dei minori nelle scuole e gli svantaggi derivanti dalle diversità socio-culturali. Problemi rispetto alla cui soluzione la Conferenza si appellava in primo luogo ai Comuni, affinché accrescessero "il loro interessamento nei confronti degli immigrati", anche attraverso un "riequilibrio nella erogazione delle risorse pubbliche statali e regionali fra i comuni per permettere a quegli Enti Locali

¹⁴² Cfr. Regione Emilia-Romagna, Consulta regionale per l'emigrazione e l'immigrazione, Federazione Unitaria CGIL CISL UIL, Lega per i diritti dei popoli, ACLI, F. Santi, FILEF, UCEI, 1983, *Quale legislazione per i lavoratori stranieri in Italia. Atti del convegno. Bologna, 23 Aprile 1983*, Regione Emilia-Romagna.

¹⁴³ Panieri A., Bonoli R., 1984, *A maggio la 1° Conferenza regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione. Dall'ultima consulta il lancio della 1° Conferenza regionale dell'emigrazione-immigrazione*, in "emigrazionEmilia-romagna", n. 4-5, pag. 17. Lo stesso articolo conteneva un esame della situazione dell'immigrazione interna in Emilia-Romagna, da cui emergeva l'impegno della Consulta per contrastare "quegli accenti di antimeridionalismo che qua e là affiorano nella nostra società" e per sollecitare l'impegno degli Enti locali e delle associazioni affinché prendessero coscienza del fenomeno, dedicandogli la giusta considerazione

maggiormente interessati da consistenti fenomeni di immigrazione di essere maggiormente attrezzati per intervenire con più tempestività, efficienza ed in modo idoneo per favorire l'inserimento a pieno titolo degli immigrati nella collettività locale". Nei confronti degli immigrati stranieri, in attesa di una normativa nazionale in materia, la Conferenza chiedeva l'impegno in primo luogo della Regione per l'istituzione di un centro di prima accoglienza e per la garanzia di un equo trattamento in materia abitativa e sanitaria. Erano inoltre sollecitate le forze della società civile per un'azione comune di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sui diritti e sui bisogni dei lavoratori stranieri. Riccarda Nicolini, l'Assessore regionale ai Servizi Sociali, nell'intervento conclusivo della Conferenza rilevava che la Regione avrebbe potuto favorire l'integrazione dei lavoratori stranieri inserendo nella Consulta dei rappresentanti degli immigrati¹⁴⁴.

Nel 1984 furono anche ultimate le ricerche promosse dalla Consulta sui flussi migratori nel territorio regionale. I risultati mettevano in luce che dal Secondo dopoguerra la fase dell'emigrazione emiliano-romagnola all'estero aveva cominciato ad attenuarsi in virtù delle trasformazioni del tessuto economico regionale. Tali trasformazioni erano state sostenute da un flusso di lavoratori interno alla regione, con un notevole trasferimento di popolazione dai territori montani e dalle aree meno prospere della pianura in direzione delle aree produttive situate lungo la direttrice della via Emilia, vero asse portante dello sviluppo regionale. Un flusso che aveva ingrossato le principali aree urbane situate lungo tale tracciato. Verso la fine degli anni Settanta tale tendenza aveva registrato dei segni di inversione, con una redistribuzione della popolazione dai centri urbani, soprattutto nell'area di Bologna, a favore dei comuni della cintura cittadina, anche grazie alla peculiarità diffusiva dei processi produttivi che interessavano la regione. Questa nuova fase corrispondeva inoltre ad un riassetto delle direttrici nazionali dei flussi di manodopera, nel cui contesto l'Emilia-Romagna assumeva una nuova veste di baricentro delle migrazioni su scala nazionale. L'immigrazione in regione cominciava ad interessare anche i territori prima esclusi, ma rimaneva centrale il ruolo delle province di Bologna, Modena e Reggio Emilia, le quali avevano cominciato ad attirare lavoratori dal Meridione, in particolare nelle mansioni industriali, e dall'estero, in particolare nelle attività terziarie che andavano assumendo un

¹⁴⁴ Regione Emilia-Romagna, 1984, *Speciale conferenza*, numero monografico di "emigrazioneEmilia-Romagna", n. 6-7, cfr. in particolare i documenti dei gruppi di lavoro n. 3: Immigrazione interna-Ruolo degli EE.LL. e n. 4: Immigrazione straniera.

peso sempre più consistente, con la loro ricchezza di spazi occupazionali interstiziali dai quali le popolazioni locali si stavano allontanando¹⁴⁵.

L'immigrazione straniera diventò una componente di rilievo in Emilia-Romagna (e in Italia), in assenza di una regolamentazione dei flussi e di una pianificazione degli interventi necessari per l'idonea accoglienza dei lavoratori provenienti dall'esterno. Anche in Emilia-Romagna, regione caratterizzata da uno stato sociale fra i più avanzati in Italia, gli interventi si rivelarono inizialmente piuttosto frammentari. Un bilancio dell'attività regionale su questo versante, relativamente alla prima metà degli anni Ottanta, si ricava dal verbale della seduta della Consulta del 21 dicembre 1985, al termine della fase di vigenza della Consulta nominata nel 1981. La relazione introduttiva del Presidente Panieri illustrava il lavoro svolto dalla Consulta. Oltre ad aver curato il coordinamento del gruppo di lavoro interregionale sul tema dell'immigrazione straniera (di cui si è già detto), la Consulta si avviava a promuovere, dopo aver raccolto i risultati delle ricerche sui flussi migratori in Emilia-Romagna, da cui si sarebbero dovuti "ricavare gli elementi necessari per proporre alla Giunta regionale una nuova fase di politica dell'emigrazione", una successiva ricerca sull'immigrazione femminile proveniente dall'estero nella regione, che avrebbe riguardato i gruppi nazionali numericamente più significativi in quel momento (filippine, eritree ed egiziane), oltre ad una indagine campione per stimare la dimensione degli immigrati irregolari presenti nel territorio regionale. Le attività di tipo assistenziale e sul versante dell'integrazione sociale, promosse dalla Consulta, avevano visto l'accoglienza di bambini eritrei nelle colonie estive organizzate per i figli degli emigrati emiliano-romagnoli residenti all'estero, un corso di lingua madre per i figli delle lavoratrici eritree, il sostegno ad alcune iniziative specifiche promosse dalle prime associazioni di immigrati stranieri che si erano costituite in regione. Un sostegno di tipo indiretto, che passava attraverso l'erogazione di contributi alle associazioni italiane che si occupavano di emigrazione ed immigrazione (Acli, Filef, Istituto Santi, UCEI, ecc.), poiché in quella fase non erano ammessi contributi diretti agli stranieri¹⁴⁶. Erano inoltre stati promossi e sostenuti, spesso attraverso gli

¹⁴⁵ Privitera F., 1984, *Il fenomeno migratorio in Emilia-Romagna nella sua recente evoluzione*, Regione Emilia-Romagna, Consulta regionale per l'emigrazione e l'immigrazione; Montanari A., Angeli A., Pasquini L., 1987, *Gli stranieri residenti in Emilia-Romagna: un profilo demografico-sociale sulla base dei dati delle anagrafi comunali*, Regione Emilia-Romagna, Consulta regionale per l'emigrazione e l'immigrazione.

¹⁴⁶ Panieri riferiva infatti che il Commissario di Governo aveva fino a quel momento respinto gli atti amministrativi che prevedevano un'erogazione diretta di contributi a gruppi di stranieri organizzati.

stessi canali, momenti di studio e di approfondimento ed erano state realizzate iniziative culturali volte alla conoscenza delle altre culture¹⁴⁷.

L'apertura agli stranieri sul versante della partecipazione era passata attraverso la realizzazione di un gruppo di lavoro all'interno della Consulta di cui facevano parte "11 rappresentanti delle comunità straniere presenti in Emilia-Romagna", composto da lavoratori e studenti, scaturito dopo la sperimentazione del coinvolgimento di un gruppo di immigrati nella realizzazione del Convegno del 1983 di cui si è già detto. Tale gruppo di lavoro aveva stilato "un documento per la realizzazione di un centro culturale e di primo accoglimento da realizzarsi nel capoluogo emiliano" da parte del Comune e della Provincia di Bologna, della Regione e dei sindacati¹⁴⁸. Rispetto all'inserimento nella Consulta di rappresentanti degli immigrati stranieri si era in attesa dell'approvazione di una modifica alla legge regionale, che avrebbe dovuto adeguare la composizione della Consulta sulla base degli orientamenti emersi durante la *Conferenza regionale* di Torre Pedrera, dando vita ad un organismo allargato con cui avviare la discussione per l'approvazione di una nuova legge regionale, di cui circolava già un primo disegno, che avrebbe disciplinato in modo nuovo gli interventi degli Enti Locali in materia di emigrazione ed immigrazione¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Regione Emilia-Romagna. Consulta regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione. Documento dal titolo "Riunione della Consulta del 21 dicembre 1985. Relazione del Presidente della Consulta Antonio Panieri".

¹⁴⁸ Il documento, presentato ai soggetti interessati nella fase di consultazione in merito alla realizzazione del centro di accoglienza a Bologna, contiene alcuni spunti interessanti. Nel testo viene infatti evidenziato che il fenomeno dell'immigrazione introduce "nella stratificazione sociale italiana una nuova dimensione, quella etnica, carica di implicazioni di carattere sociologico", di fronte alla quale "diventa colpevole qualsiasi omissione o noncuranza". Nel documento pertanto era posta la richiesta non solo di una struttura nella quale gli immigrati potessero trovare una risposta ai bisogni più immediati, per lo meno in termini di "migliori possibilità di informazione per quanto riguarda l'alloggio, le possibilità lavorative e l'utilizzo dei servizi socio-sanitari, ecc.", ma anche di un luogo che svolgesse "una funzione culturale, volta a favorire i contatti fra la cittadinanza bolognese e le varie realtà da cui provengono gli immigrati e a garantire spazi di conservazione dell'identità culturale degli immigrati stessi". Tratto da: Regione Emilia-Romagna Consulta regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione. Documento del gruppo di lavoro lavoratori e studenti stranieri, indirizzato al Presidente della Provincia di Bologna, al Sindaco del Comune di Bologna e ai Segretari provinciali di CGIL, CISL e UIL, 30 settembre 1985, Prot. 643. Nell'ambito della stessa fase di consultazione la CGIL, pur garantendo una partecipazione attiva e costante al centro di accoglienza ipotizzato, indicava tale partecipazione come non esaustiva della propria funzione, esprimendo l'intenzione di costituire propri autonomi centri di informazioni per i lavoratori stranieri nelle principali città della regione (centri che poi divennero uno degli assi portanti, nel tessuto regionale, degli interventi rivolti agli immigrati nel decennio successivo, assieme ai centri di informazione in seguito promossi dalla CISL e ai centri di ascolto e di sostegno promossi dalla Caritas). Tratto da: CGIL, lettera al presidente della Consulta dell'Emigrazione e dell'Immigrazione, 7 luglio 1985, Prot. 520.

¹⁴⁹ Regione Emilia-Romagna. Consulta regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione. Documento dal titolo "Riunione della Consulta del 21 dicembre 1985. Relazione del Presidente della Consulta Antonio Panieri".

L'approvazione della legge che stabiliva l'allargamento della Consulta subì tuttavia un rinvio, poiché il gruppo consiliare della DC in Consiglio Regionale chiese che venisse approntata un'unica normativa, che disciplinasse congiuntamente le competenze degli Enti Locali e la composizione della Consulta, tenendo conto delle proposte scaturite dal partito politico di minoranza, che aveva presentato un proprio progetto di legge in tal senso. La Giunta regionale accolse la richiesta di impegnarsi nella stesura di un unico testo normativo, di cui cominciò ad occuparsi un Comitato interassessorile che si era costituito in Regione in tema di emigrazione ed immigrazione, e la Consulta vigente dal 1981 fu tacitamente prorogata in attesa degli sviluppi legislativi in materia. La Consulta ad *interim* aveva di fronte alcune importanti scadenze: un Seminario europeo, da tenersi a Basilea, nel quale stabilire il contributo delle Regioni per una politica culturale italiana all'estero, la previsione di una seconda Conferenza nazionale dell'emigrazione (che slitterà alla fine del 1988), di una seconda Conferenza nazionale della Consulte dell'emigrazione e dell'immigrazione, per la prosecuzione del dialogo avviato a Senigallia nel 1978, e di una prima Conferenza interregionale sull'immigrazione straniera, per mettere a punto gli obiettivi ed i compiti delle Regioni e degli Enti Locali sulla base della normativa nazionale in materia, che risultava ormai in dirittura d'arrivo (la Legge 943, "Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine" fu varata il 30 dicembre 1986). Nella riunione della Consulta emiliana del 24 maggio 1986 alcuni consultori denunciarono tuttavia una situazione di spossamento e di esaurimento che cominciava a caratterizzare la Consulta, situazione che la decisione di prorogare la Consulta in modo indefinito, in attesa di una legge regionale, il cui *iter* si prevedeva lungo e complesso, avrebbe rischiato di accentuare, facendo mancare a tale organismo una precisa linea di orientamento. Allo stesso tempo veniva richiesta una maggiore partecipazione degli emigrati e degli immigrati nella discussione sul progetto di legge regionale che li riguardava, avanzando anche la proposta di un parere obbligatorio della Consulta, preliminarmente alla presentazione del provvedimento normativo¹⁵⁰. La discussione sul rinnovamento del ruolo delle Consulte venne ripresa nella successiva riunione dell'11 ottobre, nella quale furono discusse le proposte da presentare alla *Seconda Conferenza nazionale delle Consulte per l'emigrazione e l'immigrazione*, che si sarebbe svolta a Senigallia dal 29 al 31 ottobre 1986. Introducendo la seduta,

¹⁵⁰ Regione Emilia-Romagna. Consulta regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione. Documento dal titolo "Verbale della tredicesima seduta della Consulta dell'emigrazione e dell'immigrazione della Regione Emilia-Romagna. Bologna, 24 maggio 1986", in particolare l'intervento introduttivo di Antonio Panieri, di Bruno Bacci, dell'Istituto Santi di Parigi, e di Armando Bulgarelli, del Patronato INCA regionale.

Panieri ribadì la funzione di “momento partecipativo essenziale” che avevano svolto le Consulte per “consentire alle Regioni di appropriarsi di politiche migratorie e di dare loro il giusto spazio all’interno della politica economica e sociale della Regione”. Allo stesso tempo sottolineò come fosse “giunto il momento di fare un salto di qualità”, per “consentire un maggiore coordinamento dell’attività regionale e una maggiore partecipazione degli emigrati e delle associazioni ai programmi delle Consulte regionali e delle Regioni”. Le proposte che la Consulta emiliana si apprestava a portare alla riunione di Senigallia comprendevano la richiesta di una maggiore apertura delle Consulte al contributo degli emigrati residenti all’estero e degli immigrati stranieri, di una ridefinizione dei compiti delle Consulte in vista di una loro valorizzazione, di un allargamento del ruolo degli Enti Locali in tema di migrazioni, che Panieri indicava “nell’esperienza di questi cinque anni, tolta qualche occasione, veramente scarso”, di un rafforzamento dell’azione unitaria delle Regioni, attraverso un lavoro più incisivo del Comitato di coordinamento nei confronti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni¹⁵¹.

La *Seconda Conferenza nazionale delle Consulte regionali dell’emigrazione*, che portava come sottotitolo “Ruolo delle Consulte nel quadro della nuova legislazione nazionale in materia di emigrazione” fece proprie tali richieste. L’intervento di apertura della Conferenza, di Elio Capodaglio, il Presidente della Consulta delle Marche, ripercorreva anche l’attività delle Consulte italiane dopo la loro istituzione. Nonostante la relativa omogeneità di tali organismi quanto a compiti e funzioni attribuiti dalle normative locali, il loro grado di autonomia rispetto alle Giunte regionali si era differenziato nei diversi territori. In alcune Regioni le Consulte avevano “svolto in modo assai ridotto le funzioni assegnate loro dalle leggi, convocandosi solo raramente, o invischiandosi in procedure burocratiche paralizzanti e lasciandosi sottoporre a schermaglie politiche”. In altre Regioni, al contrario, erano “maturate condizioni di maggiore autonomia: le Consulte (erano) riuscite a guadagnarsi un maggior spazio operativo per valorizzare l’associazionismo, per far crescere l’aggregazione fra i diversi gruppi etnici, per fare aprire le comunità regionali ai valori della cultura di immigrazione, per allacciare più stretti contatti con gli Enti Locali”. In generale, tuttavia, occorreva “individuare nuovi spazi per le Consulte dell’emigrazione, nuovi ruoli, nuove funzioni che consent(issero) di uscire da una

¹⁵¹ Regione Emilia-Romagna. Consulta regionale dell’emigrazione e dell’immigrazione. Documento dal titolo “Seduta n. 14 della Consulta emigrazione immigrazione”.

situazione, tutto sommato stagnante, in cui si trova(vano) i problemi dell'emigrazione e dell'immigrazione¹⁵².

Il documento conclusivo approvato dalla Commissione sui rapporti fra Consulte ed Enti Locali entrava nel merito anche delle questioni relative all'immigrazione straniera. Ribadiva "l'inderogabilità di vedere rappresentati all'interno delle Consulte gli immigrati stranieri in modo proporzionale rispetto alla loro presenza sui territori regionali". Chiedeva l'immediata approvazione della legge in materia di immigrazione all'esame del Senato. Quanto al ruolo delle Consulte sottolineava la necessità di "accrescere i livelli di autonomia e di operatività" delle medesime, trasformandole in Comitati o Consigli dell'emigrazione "il ché non (era) tanto e solo un problema terminologico, ma un esplicito riconoscimento del loro ruolo non più meramente consultivo, ma soprattutto trainante, propositivo e di stimolo in direzione del Governo, delle Giunte, dei Consigli Regionali, degli Enti Locali e delle Associazioni". Oltre alla richiesta di un più diretto coinvolgimento degli Enti Locali sulle tematiche migratorie e di una valorizzazione dei Comitati interassessorili in sede regionale, nel documento era inoltre ravvisata "la necessità di un costante e stretto collegamento con le Associazioni degli emigrati e degli immigrati", anche al fine di "costruire un grande lavoro di informazione del mondo migratorio"¹⁵³.

La Legge 943, approvata alla fine del 1986, si caratterizzò quale normativa di indirizzo per l'attivazione di politiche regionali sull'immigrazione nelle materie affidate alla competenza delle Regioni. Il testo legislativo conteneva inoltre un aspetto di prescrizione nei confronti degli organismi di governo regionale, i quali erano chiamati ad istituire nei rispettivi ambiti territoriali, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, una *Consulta regionale per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie*, competente ad esprimersi nelle stesse materie già demandate alle Regioni. Nella prima seduta del 1987 Panieri riferì ai consultori dell'Emilia-Romagna che gli indirizzi della normativa nazionale da poco approvata corrispondevano ai contenuti del disegno di legge regionale in corso di formulazione e che la Giunta regionale emiliana aveva optato per il mantenimento di un unico organismo consultivo, prevedendo eventualmente la convocazione, su temi inerenti all'immigrazione,

¹⁵² Documento reperito presso la Consulta regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione dell'Emilia-Romagna, dal titolo "Seconda Conferenza nazionale delle Consulte regionali dell'emigrazione. Senigallia, 29/30/31 ottobre 1986", Relazione introduttiva svolta dal Presidente della Consulta Regionale dell'Emigrazione delle Marche, Elio Capodaglio", pp. 15-16.

¹⁵³ Ivi, Documento conclusivo approvato dalla III^a Commissione "Rapporti Consulte – Enti Locali".

di sedute specifiche. Nel dibattito della Consulta emerse la molteplicità di visioni che componevano l'organismo. Per alcuni consultori la scelta di un'unica Consulta era da considerare positiva, poiché i problemi dell'emigrazione e quelli dell'immigrazione avevano radici analoghe e caratteri per molti versi simili, mentre per altri sarebbe stata più opportuna la costituzione di due Consulte separate, per dare maggiore rilievo alle questioni degli immigrati. I rappresentanti degli immigrati stranieri invitati alla riunione si espressero a favore di una sola Consulta, sia per la natura comune delle problematiche da affrontare, sia per il favorevole riconoscimento dell'esperienza già maturata dall'organo esistente, esperienza alla quale anche gli stranieri avrebbero potuto attingere¹⁵⁴.

Alla fine del mese di novembre 1987 Antonio Panieri morì a New York, dove si era recato per fare visita ad un gruppo di parmensi e di piacentini residenti negli Stati Uniti. Nella seduta del febbraio 1988, Luigi Gaiani, che gli succedette nella carica, ricordò la grande passione politica e il forte impegno che avevano caratterizzato il lavoro di Panieri nella Consulta, grazie al quale l'organismo emiliano aveva conseguito importanti risultati, in termini di intensificazione e aumento delle relazioni con i connazionali all'estero, di attivazione nei confronti dei problemi degli immigrati nel territorio regionale, di tessitura di legami e scambi con le altre Consulte per una politica unitaria delle Regioni in materia di migrazioni¹⁵⁵.

Gaiani accettò di presiedere l'organismo emiliano solo in via temporanea, occupandosi in particolare di proseguire il lavoro di Panieri rispetto ai due importanti appuntamenti previsti nel corso del 1988: la prima Conferenza organizzata dalle Regioni italiane sull'immigrazione extracomunitaria (che si tenne a Bari dal 3 al 5 giugno 1988), per una verifica, anche legislativa, delle iniziative regionali in materia e la *Seconda Conferenza nazionale dell'emigrazione* di Roma. Le richieste di cui si fece portatrice la Consulta dell'Emilia-Romagna rivendicarono, ancora una volta, il potenziamento del ruolo delle Regioni nell'ambito della politica nazionale sulle questioni migratorie¹⁵⁶, la valorizzazione

¹⁵⁴ Regione Emilia-Romagna. Consulta regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione. Documento dal titolo "Verbale della 15° seduta della Consulta emigrazione-immigrazione".

¹⁵⁵ Regione Emilia-Romagna. Consulta regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione. Documento dal titolo "Relazione per la Consulta del 27 febbraio 1988 del Senatore Luigi Gaiani". Il discorso di Gaiani toccò anche aspetti che mettevano in luce la personalità per certi versi eccentrica, spontanea, di Panieri, il quale prima di presiedere la Consulta era stato operaio metalmeccanico, poi Assessore comunale, quindi consigliere regionale per due legislature. Gaiani ricordò ad esempio quando Panieri si presentò alla prima riunione della Giunta vestito con la tuta della Sabiem, l'azienda metalmeccanica bolognese nella quale aveva lavorato.

¹⁵⁶ Nel corso della Seduta della Consulta del 17 settembre 1988 Gaiani ammise che nell'ultimo periodo vi era stato un "inaridimento" dell'attività del Coordinamento interregionale. Ciò era in parte dipeso dal fatto che la normativa

dei Comitati consolari per l'emigrazione, la riforma della Legge 153 del 1971 sulla cultura e sulla scuola italiana all'estero e lo sviluppo, da parte del Governo italiano, "di una politica più decisa e convinta per la concessione del voto amministrativo all'estero, almeno in ambito comunitario, ai nostri emigrati e, nel contempo, per la estensione agli immigrati comunitari, presenti nel nostro paese, di analogo beneficio, per estendere tale diritto a tutti gli immigrati residenti". Rispetto alle problematiche legate alla presenza degli stranieri, nel territorio regionale continuavano a manifestarsi delle tensioni, in particolare nelle aree poste lungo la riviera adriatica, dove, soprattutto nel periodo estivo, era divenuto acuto il problema dell'abusivismo commerciale e dell'attività di vendita ambulante condotti dagli immigrati. L'aumento della presenza degli immigrati irregolari in queste aree comportava peraltro problemi di tipo abitativo e sanitario, ai quali la Regione aveva cercato di dare risposta, finanziando i Comuni affinché potessero approntare soluzioni di accoglienza e di assistenza sanitaria nell'ambito di un programma assistenziale di emergenza.

Il documento conclusivo della *Seconda Conferenza nazionale dell'emigrazione*, che si tenne a Roma dal 28 novembre al 3 dicembre 1988, inquadrò il problema delle migrazioni alla luce della costituzione, dal 1° gennaio 1993, del mercato unico europeo e della creazione di uno spazio sociale europeo nel quale avrebbe dovuto trovare una giusta collocazione il nuovo concetto della cittadinanza europea. In tema di partecipazione dei migranti nei nuovi contesti di insediamento veniva rilevata una situazione complessivamente insoddisfacente, considerato che il godimento dei diritti civili e politici da parte dei migranti era appannaggio di pochissimi Paesi (e limitatamente all'ambito comunale) ed altrettanto limitati erano i casi in cui si era provveduto alla costituzione di assemblee o consigli consultivi degli stranieri. Poiché i migranti partecipavano comunque alla vita sociale delle comunità locali, offrendo ad esse il proprio contributo in termini di lavoro e di imposte versate, risultava auspicabile che venisse consentito loro perlomeno quel minimo grado di partecipazione alla vita politica locale costituito dal diritto di voto al livello comunale, pena la perdita della dimensione civico-politica. Allo stesso tempo la Conferenza auspicava la valorizzazione del ruolo dell'associazionismo e del volontariato, i quali, nel quadro istituzionale precario che si era configurato,

nazionale, varata per l'indizione della *Seconda Conferenza nazionale dell'emigrazione*, aveva assegnato alle Regioni un ruolo "del tutto secondario e irrilevante", "disconoscendo quanto le Regioni (avevano) fatto fino ad (allora)". Una situazione che aveva portato le Regioni a "perdere tempo in una lotta sterile per accaparrarsi i posti disponibili all'interno del Comitato organizzatore, anziché pensare ad una strategia comune". Tratto da Regione

avevano rappresentato un riferimento prezioso per i migranti. Le conclusioni della Conferenza facevano inoltre proprie le richieste di un rilancio del ruolo delle Regioni e dei Comitati dell'emigrazione italiana all'estero, esprimendosi inoltre per la costituzione di un Consiglio Generale degli italiani all'estero, che si occupasse di seguire l'attuazione delle conclusioni della Conferenza. Era infine richiesta la convocazione di una *Conferenza nazionale dell'immigrazione*, vista la necessità inderogabile per l'Italia, in virtù delle sofferenze legate alla vicenda secolare dell'emigrazione italiana all'estero, di sviluppare una politica immigratoria basata sul rispetto della dignità umana e dei diritti dei lavoratori, che respingesse ogni forma di xenofobia e di razzismo¹⁵⁷.

Nella seduta dell'aprile 1989 la nuova Presidente della Consulta dell'emigrazione e dell'immigrazione dell'Emilia-Romagna, Marta Murotti (forte anch'essa di una solida esperienza di governo locale, prima in veste di Sindaco, poi di amministratore e Assessore regionale), segnalava tuttavia il "silenzio sceso sulle decisioni della Conferenza dal giorno della sua conclusione". Nel suo intervento la Murotti pose al centro dell'analisi il problema del riconoscimento del diritto del voto amministrativo agli immigrati, sulla base delle rivendicazioni già avanzate per gli italiani trasferiti all'estero. La "cultura del governo locale", la "maturità democratica", la "pratica partecipazione della gente nella vita civile", che costituivano i pilastri della società emiliana, avrebbero potuto consentire alle istituzioni dell'Emilia-Romagna di offrire al Paese un grande contributo su questo versante. Veniva pertanto auspicata un'azione più decisa, sia per "richiedere i necessari provvedimenti legislativi per la modifica della legge elettorale", sia per "praticare da subito, con uno sforzo di volontà e fantasia, qualche forma di avvicinamento al problema anche in singoli Comuni e Province". Era questo il modo per "consentire un vero salto di qualità nell'accettazione piena dell'immigrato come cittadino con pari dignità". Sul piano operativo veniva ritenuta impellente la necessità che la Regione si attivasse per un coordinamento delle iniziative che venivano realizzate nei territori, "con indubbia volontà", ma qualche volta in modo "ripetitivo" e "quasi in concorrenza". Alle Province fu assegnato il compito di procedere ad una ricognizione degli interventi in vista di tale coordinamento e di una azione più incisiva della Regione sul piano della creazione di una rete pubblica di centri di prima accoglienza, della valorizzare l'attività dei soggetti della società civile, della creazione di opportunità formative,

Emilia-Romagna. Consulta regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione. Documento dal titolo "Relazione Consulta del 17 settembre 1988".

¹⁵⁷ Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale dell'Emigrazione e degli Affari sociali, *Atti della Seconda Conferenza nazionale dell'emigrazione*, Milano, Angeli, 1990.

della valorizzazione delle diverse culture, oltre che sul piano, ormai critico, degli interventi sul fronte abitativo e sanitario. Alla seduta, in attesa dell'approvazione della nuova legge regionale, che mostrava di andare a rilento, continuavano a partecipare, in modo informale, alcuni rappresentanti degli immigrati stranieri, i cui interventi si focalizzavano sugli aspetti del riconoscimento del voto amministrativo, anche per "far sentire lo straniero meno straniero" e "combattere il razzismo", sul problema del mantenimento della cultura originaria, sulla necessità di favorire la crescita in regione di una cultura dell'immigrazione.

La conclusione della ricerca, promossa dalla Consulta, sui gruppi di donne egiziane, eritree e filippine presenti in Emilia-Romagna, contribuì a mettere in luce alcune specificità che riguardavano l'immigrazione femminile presente nella regione. Sebbene a quella data l'immigrazione straniera fosse ancora composta prevalentemente da uomini soli (in particolare era presente la componente nord-africana e, in misura minore, la componente proveniente dall'Africa sub-sahariana, era già presente un'immigrazione femminile derivante dai ricongiungimenti familiari nonché una componente di donne sole, in particolare filippine ed eritree, impiegate nei lavori domestici. I risultati dell'indagine furono presentati in un Convegno, intitolato "L'emigrazione al femminile", che si svolse a Bologna il 12 e 13 gennaio 1990. Le ricercatrici che avevano curato l'indagine misero in luce le trasformazioni economico-sociali che avevano interessato le aree più economicamente avanzate dell'Italia a partire dal secondo dopoguerra, mettendo a fuoco anche la situazione emiliana. Mentre molte donne erano emigrate dalle campagne verso le aree della regione soggette ad una maggiore industrializzazione, trovando occupazione nelle attività manifatturiere, aveva avuto luogo un processo di sostituzione, nelle mansioni domestiche, con donne provenienti dalle aree ancora meno sviluppate del Paese (in particolare dal Veneto e dal Meridione). Dagli anni Settanta aveva preso corpo un ulteriore processo di sostituzione con le donne straniere, che aveva interessato, a quella data, alcuni gruppi nazionali in modo specifico. Mentre l'immigrazione delle donne egiziane si era realizzata nella regione per motivazioni sostanzialmente legate al ricongiungimento familiare, investendo solo marginalmente il mercato del lavoro locale (anche per le limitazioni normative in materia), l'immigrazione delle donne eritree aveva trovato una collocazione specifica nel mercato del lavoro domestico ed era stata una conseguenza storica dei rapporti di dominazione coloniale. Incanalata in Italia attraverso i canali del *patronage* di marca coloniale, si era in seguito estesa per mezzo delle reti di parentela ed amicali, ottenendo il supporto delle istanze istituzionali consolari e delle organizzazioni missionarie.

L'immigrazione femminile dalle Filippine aveva anch'essa trovato una collocazione privilegiata nel lavoro domestico ed evidenziava la particolarità di essere stata gestita, in modo quasi imprenditoriale, da agenzie, associazioni e strutture laiche oltre che religiose. Le donne immigrate avevano progressivamente rivestito un ruolo chiave per far funzionare i settori non toccati dalla modernizzazione, ma necessari per far funzionare il sistema economico complessivo. Nel caso delle donne straniere, la posizione marginale che erano andate a ricoprire le poneva in una condizione di triplice subordinazione: razziale, di classe o *status* sociale, e di genere¹⁵⁸.

L'ultima seduta della Consulta, prima del previsto rinnovo a seguito di quello delle cariche politiche della Regione, si tenne il 31 marzo 1990. Avviando i lavori, la Presidente non tacque il fatto che nell'ultimo periodo non sempre la Consulta aveva saputo "offrire un contributo pari alla consistenza dei problemi sul tappeto, forse anche a causa della stanchezza e del rilassamento, che (era) naturale e fisiologico in un organismo che, per effetto della *prorogatio*, (era) rimasto in carica dieci anni. E che (aveva) dovuto spesso fare i conti con limitazioni dovute alla scarsa disponibilità del bilancio regionale o a contestazioni degli organi di controllo". La valutazione delle attività svolte dalla Consulta era positiva sul versante dello stimolo all'associazionismo, in particolare degli emigrati, che aveva registrato una crescita consistente (era indicata la presenza di quasi 60 associazioni, più o meno vitali e operanti, in 16 diversi Paesi). Sul fronte dell'emigrazione la Presidente sottolineò le difficoltà che stavano vivendo i corregionali residenti in America Latina, a causa della grave crisi economica che stava caratterizzando tali aree. Il bilancio delle attività sul versante dell'immigrazione evidenziava la costituzione nella regione di una rete di centri di prima accoglienza (avviata prima dell'*input* alla realizzazione di tali centri da parte del Governo centrale), l'emanazione di direttive alle USL per garantire l'assistenza sanitaria (in una fase di vuoto legislativo nazionale, che sarà sanato solo durante la metà degli anni Novanta), l'avvio di corsi di formazione professionale, la presentazione di un piano per la realizzazione di unità abitative di tipo ordinario da destinare agli immigrati, lo svolgimento di numerose iniziative culturali. Un'insieme di attività che avevano fatto dell'Emilia-Romagna "un punto di riferimento costante sia per le altre Regioni, sia per lo stesso Governo che (aveva) spesso mutuato dall'iniziativa dell'Emilia-Romagna lo spunto per la propria azione normativa". La Murotti segnalava inoltre la presenza di "una nuova consapevolezza unitaria", per cui l'iniziativa della Consulta si poteva

¹⁵⁸ Regione Emilia-Romagna, Consulta regionale per l'emigrazione e l'immigrazione, 1990, *L'emigrazione al femminile. Atti del convegno. Bologna, 12-13 Gennaio 1990*, Regione Emilia-Romagna.

avvalere non solo dell’apporto delle associazioni storiche in essa presenti (Acli, Filef, Istituto Santi e UCEI), ma anche di un maggiore impegno delle organizzazioni sindacali, che “superando anche sottovalutazioni negli anni scorsi (erano) in prima fila nelle iniziative e nelle lotte a favore dei lavoratori migranti”. Le problematiche dell’immigrazione femminile, divenute evidenti nell’ultimo periodo, avrebbero dovuto vedere la Consulta e la Regione in prima linea nella traduzione, in politiche ed interventi concreti, delle proposte avanzate dalle donne. A questo fine era proposta “la costituzione, presso la Consulta, di un gruppo di lavoro composto da donne immigrate ed emigrate con l’apporto della Commissione per le Pari Opportunità, con il compito di elaborare percorsi e proposte di interventi che part(issero) dallo specifico femminile”. Un passaggio dell’intervento della Presidente della Consulta segnalava infine che, anche per effetto dell’impegno della Consulta, oltre che per l’emanazione della Legge Martelli nel febbraio 1990, la Regione aveva avviato un riassetto normativo che riguardava le azioni di cooperazione con i paesi in via di sviluppo e la riforma della Consulta in vista della realizzazione di nuovi interventi in materia migratoria. Un gruppo di lavoro interassessorile avrebbe dovuto predisporre, nell’ambito del piano pluriennale degli interventi regionali, le linee direttive della politica in materia di emigrazione e di immigrazione¹⁵⁹.

La Legge 28 febbraio 1990, n. 39, “Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e delle loro famiglie” (cosiddetta Legge Martelli) fu adottata attraverso lo strumento delle “norme urgenti”, intendendo in tal modo anticipare l’adozione di una riforma più ampia ed organica della materia. La normativa affrontò alcune questioni che non erano state regolate in precedenza, come l’accesso al lavoro autonomo, lasciandone scoperte altre (come quella dell’assistenza sanitaria). Nel tentativo di regolamentare gli ingressi degli stranieri in Italia, contemporaneamente ad un ulteriore provvedimento di sanatoria, venne istituito il meccanismo delle quote d’ingresso, che in seguito si rivelerà estremamente macchinoso e pertanto inefficace. Le disposizioni di carattere sociale della normativa non modificarono l’impianto generale già stabilito dalla precedente legislazione del 1986 e servirono in particolare ad introdurre i centri di prima accoglienza, da istituire su base regionale e con il coinvolgimento dei Comuni di maggiore insediamento degli immigrati. Pochi mesi dopo l’approvazione della legge si tenne a Roma la *Prima*

¹⁵⁹ Regione Emilia-Romagna. Consulta regionale dell’emigrazione e dell’immigrazione. Documento dal titolo “Relazione del Presidente della Consulta dell’emigrazione e immigrazione della Regione Emilia-Romagna (Bologna, 31 marzo 1990)”.

Conferenza nazionale dell'immigrazione durante la quale, vennero messi a punto, in chiave propositiva, gli intenti del Governo per l'immigrazione. Fu messa a fuoco in particolare l'esigenza di dotarsi di strumenti per il controllo dell'accesso al mercato del lavoro, per lo sviluppo di una educazione interculturale nelle scuole, per la tutela delle donne e dei bambini immigrati, per una politica coordinata fra le istituzioni e la società civile. Sul versante della rappresentanza, la Seconda Commissione, incentrata sul tema dei rapporti fra società di accoglienza e società di immigrazione, evidenziò il ruolo delle associazioni quali laboratori per l'accoglienza, a cui garantire spazi e risorse per l'auto-organizzazione. La Commissione sottolineò inoltre la necessità di rispondere alle aspettative di partecipazione sociale degli immigrati attraverso la definizione di una normativa capace di garantire ai medesimi il diritto di voto politico ed amministrativo, attivo e passivo, con una contestuale revisione delle leggi sulla cittadinanza (rispetto a queste ultime in realtà il legislatore nazionale intervenne nel 1991 con un provvedimento piuttosto restrittivo, improntato sui principi dello *jus sanguinis*, piuttosto che su quelli della residenza)¹⁶⁰.

In ambito regionale la legislatura, ed il decennio, si chiusero, in tema di migrazioni, con l'approvazione della normativa regionale su cui si era cominciato a lavorare dopo la Conferenza di Torre Pedrera del 1984. La Legge Regionale 21 febbraio 1990, n. 14, "Iniziative regionali in favore dell'emigrazione e dell'immigrazione. Nuove norme per l'istituzione della Consulta regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione" derivò dall'unificazione di cinque precedenti proposte di legge (tre della DC, una a firma di consiglieri socialisti, repubblicani e liberali ed una della Giunta regionale). La ricerca di una vasta convergenza politica (la norma fu varata con il solo voto contrario del PRI) resero particolarmente lungo e laborioso il percorso per la definizione dell'articolato normativo, la cui conclusione ebbe un deciso impulso dalla notizia dell'imminente approvazione della "Legge Martelli". La normativa adottata si caratterizzava per un impianto unitario relativamente alla trattazione dell'emigrazione e dell'immigrazione e conseguentemente operava la scelta di un'unica *Consulta regionale dell'emigrazione e immigrazione*. Pur contenendo alcuni dispositivi di tipo specifico si trattava di un provvedimento di carattere generale, che tendeva ad una parificazione dei trattamenti

¹⁶⁰ Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, 1991, *Atti della Conferenza nazionale dell'immigrazione: Roma, 4-6 giugno 1990*, Roma, Editalia.

rivolti ai migranti rispetto a quelli indirizzati all'insieme dei cittadini¹⁶¹. Quasi contemporaneamente fu approvata dal Consiglio regionale la Legge Regionale 9 marzo 1990, n. 18, "Partecipazione della Regione Emilia-Romagna ai programmi statali di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo", che conferiva al quadro legislativo regionale una connotazione più articolata, attenta ad affrontare i problemi dello sviluppo delle aree di partenza degli immigrati e ad intensificare i rapporti con emigrati emiliano-romagnoli nelle aree di destinazione.

4.3 – Gli anni Novanta: verso la separazione degli organismi regionali di rappresentanza

La *Consulta regionale dell'emigrazione e immigrazione* dell'Emilia-Romagna, istituita con la Legge Regionale 14 del 1990, si insediò il 21 dicembre 1991, con notevole ritardo rispetto al rinnovo delle cariche politiche regionali in seguito alle elezioni amministrative della primavera del 1990. Il nuovo impianto normativo aveva ridefinito i compiti di tale organismo, senza apportare innovazioni significative rispetto alla preesistente normativa, e modificato in modo considerevole la sua composizione, particolarmente in relazione all'inserimento dei rappresentanti degli immigrati stranieri, che restavano tuttavia una componente ancora sostanzialmente minoritaria. La Consulta era identificata come uno strumento della Giunta regionale, del quale avvalersi ai fini del coordinamento di una politica complessiva per le migrazioni. I compiti della Consulta erano pertanto quelli di: proporre l'adeguamento delle leggi e dei provvedimenti regionali del settore; di formulare proposte ed esprimere pareri sui programmi regionali di sviluppo e sul programma intersettoriale degli interventi, nonché pareri e proposte sulle problematiche concernenti i fenomeni migratori; di proporre studi e ricerche; di promuovere e partecipare alle iniziative sull'emigrazione e l'immigrazione, anche in collaborazione con le associazioni, le istituzioni e gli enti interessati; di agire in collegamento con le Consulte delle altre regioni, promuovendo inoltre i contatti con il Governo e con gli organismi comunitari; di promuovere programmi culturali per i diversi gruppi nazionali presenti nel territorio regionale, anche mediante corsi da realizzare nelle scuole e nelle università. La composizione della Consulta si era

¹⁶¹ Per un esame dettagliato della Legge Regionale 14 del 1990 mi permetto, ancora una volta, di rimandare a Giardini A., 2003a, *Immigrazione e sistemi locali territoriali. Le politiche nell'area periurbana bolognese tra rappresentazioni, norme e pratiche*, Bologna, Patron.

notevolmente ampliata (si contavano infatti 73 membri effettivi e 16 supplenti). Di essa facevano parte, oltre al Presidente (che la norma individuava in un Assessore o persona designata dalla Giunta regionale), i rappresentanti delle associazioni degli Enti Locali (6), delle organizzazioni e associazioni operanti a livelli nazionale a favore di emigrati ed immigrati (11), degli emiliano-romagnoli residenti stabilmente all'estero (20), dei lavoratori stranieri immigrati nella regione (8), dei sindacati (3), degli istituti di patronato (4), delle associazioni regionali della cooperazione, degli industriali, artigiani, commercianti e agricoltori (5), dell'Ufficio Regionale del Lavoro (1), di ciascuna Università della regione e di ciascuna Azienda per il diritto allo studio universitario, degli istituti educativi regionali (2). Era prevista la possibilità di riunioni disgiunte, per la trattazione dei soli problemi degli emigrati o degli immigrati, da svolgersi senza la convocazione dei rispettivi rappresentanti. Per la prima volta fu nominato alla presidenza della Consulta un membro della Giunta regionale, l'Assessore ai Servizi sociali Nando Odescalchi, del PSI.

Dopo la nomina degli otto rappresentanti degli immigrati in seno alla Consulta fu avviato una rilevazione delle associazioni degli stranieri presenti nel territorio regionale. Come era già avvenuto nel caso dell'emigrazione emiliano-romagnola all'estero, la Consulta puntava, all'interno della regione, sulla valorizzazione dell'associazionismo fra gli immigrati e sul coinvolgimento delle associazioni per la stesura dei programmi delle attività nel settore dell'immigrazione. Nel marzo 1992 furono censite 62 associazioni costituite prevalentemente da stranieri, anche se non tutte formalizzate attraverso regolari statuti. Un gruppo di lavoro interno alla Consulta fu incaricato di effettuare una verifica dell'attività di tali organismi in vista della convocazione di una *Conferenza delle associazioni degli immigrati*. Si tentò di favorire la costituzione di Coordinamenti delle associazioni su scala territoriale o etnica, con l'intento di reperire nuovi referenti della Consulta fra gli immigrati, anche al di là degli otto membri effettivi designati sulla base della nuova normativa regionale. Una prima bozza del programma di attività della Consulta per il 1992 nel settore dell'immigrazione comprendeva, oltre alle azioni per il rafforzamento delle associazioni degli stranieri, l'istituzione di un "Osservatorio permanente regionale dei fenomeni migratori" e di una rete di intervento regionale attraverso Comuni e Province, la creazione di un "Centralino regionale sull'immigrazione per le comunità straniere ed i servizi del territorio", la realizzazione di un seminario rivolto agli operatori del settore, l'attivazione di un Coordinamento permanente delle Consulte provinciali, l'istituzione di un gruppo interassessorile

regionale per la gestione della Legge Regionale 14 del 1990 (che venne costituito formalmente con delibera della Giunta regionale del 30 giugno 1992)¹⁶².

La prima riunione plenaria della *Consulta regionale dell'emigrazione e immigrazione*, dopo il suo insediamento, si tenne nel giugno 1992. Nell'introduzione al dibattito venne messa a fuoco la situazione dell'immigrazione straniera nella regione. Sulla base dei dati ricavati dai permessi di soggiorno, gli immigrati ammontavano a quasi 47 mila unità (di cui il 70% di uomini e il 30% di donne, insediati prevalentemente nelle province di Bologna, Modena e Reggio Emilia), con un'incidenza sulla popolazione totale dell'1,2%. Questo dato collocava l'Emilia-Romagna al quinto posto nella graduatoria delle regioni italiane e veniva posto in stretta relazione con la vitalità economica che contraddistingueva il contesto regionale. La problematica primaria veniva rilevata sul fronte abitativo. La seduta della Consulta venne organizzata nella forma di un seminario di studio, alla presenza di esperti delle tematiche sociali e del lavoro. Questo fatto scatenò una accesa polemica fra i consultori perché nella convocazione ad essi inviata era stato indicato che la seduta sarebbe stata dedicata all'esame del programma delle attività della Consulta. Gli interventi più critici fecero rilevare che i convegni e i momenti di riflessione sull'immigrazione non erano mancati negli anni precedenti e che era giunto il momento di trasferire le conoscenze acquisite in interventi concreti, da attuare attraverso un più incisivo coordinamento degli enti territoriali, il cui impegno sui problemi dei migranti risultava ancora insufficiente. Venne anche fatto rilevare che la Consulta derivante dalla nuova normativa regionale era in realtà un organismo mastodontico, mal governabile, che aveva diminuito il peso delle associazioni aumentando quello dei partiti politici. E che inoltre, rispetto alla situazione di altre Regioni, era dotata di finanziamenti troppo esigui per poter promuovere un programma realmente incisivo. Un gruppo di rappresentanti degli emigrati emiliano-romagnoli all'estero presentò un documento, sottoscritto anche da numerosi altri consultori, che esprimeva una nota di dissenso sulle modalità con cui era stata organizzata la seduta, rivendicava il ruolo delle associazioni e auspicava un loro maggiore coinvolgimento, al di là delle due sedute annuali della Consulta, da realizzare anche attraverso un miglioramento nel trasferimento delle informazioni. I rappresentanti degli immigrati sottolinearono il fatto che le loro associazioni erano di fatto prive di strumenti adeguati per poter operare, anche al livello minimo dello scambio di informazioni, condizione che minava la possibilità di

¹⁶² Regione Emilia-Romagna. Consulta regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione. Documenti dal titolo "Verifica associazioni degli immigrati" e "Prima bozza di programma 1992", in data 13 marzo 1992.

una reale rappresentanza degli immigrati. Nell'intervento conclusivo il Presidente Odescalchi tentò di arginare il dissenso, sottolineando il fatto che la nuova Consulta aveva appena avviato la propria attività. Pose anche sul tappeto il tema della possibilità di una futura divisione della Consulta in due organismi distinti per l'emigrazione e per l'immigrazione, che avrebbe potuto divenire una scelta opportuna a fronte di una analoga divisione dei Ministeri nazionali di riferimento. Si trattava in ogni caso di un tema che sarebbe stato in seguito approfondito da parte del Comitato esecutivo della Consulta, sondando i pareri dei consultori attraverso l'invio di un apposito questionario¹⁶³.

Nel novembre 1992 il Comitato esecutivo della Consulta si riunì per deliberare i contributi di assegnare alle associazioni. Sulla base delle disposizioni precedentemente adottate una parte consistente delle risorse continuava ad essere assegnata alle associazioni di carattere nazionale che operavano a favore degli emigrati e degli immigrati (in particolare Filef, Istituto Santi e Acli). Tuttavia, nel corso della riunione venne rilevato che l'associazionismo degli immigrati non si sviluppava anche a causa della mancanza di fondi (negli anni 1991 e 1992 erano stati assegnati alle associazioni di immigrati meno di 30 milioni di lire) e fu avanzata la proposta di ripartire il bilancio dell'anno successivo al 50% fra emigrazione ed immigrazione. Un aspetto che mi sembra degno di nota è quello riferito all'associazionismo degli immigrati provenienti dall'interno del Paese. A margine dell'unico progetto presentato da una associazione di immigrati meridionali (*l'Associazione lucani di Modena*) compariva una nota che rilevava come gli organi di controllo regionale avessero già respinto precedenti assegnazioni di fondi in quando non si sarebbe trattato di emigrati assistibili ai sensi della Legge Regionale 14 del 1990. Mentre nel corso degli anni Ottanta il tema dell'immigrazione interna era stato al centro dell'attenzione della Consulta, durante gli anni Novanta, quanto l'immigrazione proveniente dal Meridione riprendeva con slancio in direzione dell'Emilia-Romagna, sulle problematiche di tali lavoratori e delle loro famiglie calò un'inspiegabile coltre di silenzio, come si rileva dall'assenza di riferimenti ad essa da parte della Consulta nel corso del decennio. L'immigrazione straniera, più visibile sebbene numericamente meno significativa, con le caratteristiche emergenziali e per certi versi eclatanti che continuarono a caratterizzarla per buona parte del decennio (si era ora nella fase in cui

¹⁶³ Regione Emilia-Romagna. Consulta regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione. Documento dal titolo "Bozza non corretta della Sessione estiva della Consulta regionale dell'emigrazione e immigrazione", 20 giugno 1992, in particolare gli interventi di Zenab Abdelaziz, Antonella Dolci, Silvana Mangione, Nando Odescalchi, Innocenzo Sigillino.

assumeva un peso consistente il flusso dall'Albania), si impose su una scena politica e istituzionale già disorientata dagli stravolgimenti del periodo di Tangentopoli. Il riferimento all'immigrazione interna tornerà invece a comparire nella documentazione regionale solo nella metà del 2000, quando alcuni studi metteranno in evidenza la ripresa dei flussi dal Meridione già a partire dagli anni Novanta¹⁶⁴.

Trattando dell'attività della *Consulta dell'emigrazione e immigrazione* durante gli anni Novanta si entra a piede spinto in un periodo di grande attualità, nel quale la tematica dell'immigrazione straniera diventa sempre più centrale e si moltiplicano gli interventi indirizzati agli immigrati. Contemporaneamente si assiste ad un notevole sviluppo della legislazione in materia di emigrazione (dalla costituzione dei Consigli degli Emigrati Italiani all'estero fino alla concessione del diritto di voto in Italia). Risulta quindi più difficile analizzare in modo complessivo l'attività della Consulta, come si era cercato di fare per il periodo precedente. Mi sembra più utile, anche per focalizzare meglio i problemi emergenti rispetto al tema centrale della tesi, quello delle forme di partecipazione e di rappresentanza degli immigrati stranieri, concentrare l'analisi sugli aspetti dell'attività della Consulta più rilevanti in questo ambito, tralasciando l'esame delle attività sul versante dell'emigrazione, per non rischiare di fornirne un quadro troppo superficiale o pedissequo. A grandi linee si può osservare che la Consulta operò nel corso del decennio cercando di valorizzare l'emigrazione emiliano-romagnola all'estero in termini di risorsa per la regione. In particolare furono curate le relazioni con i giovani discendenti degli emigrati, verso i quali aumentarono le attenzioni e gli interventi, e con le realtà produttive che erano cresciute all'estero grazie all'apporto dei nostri connazionali, anche in vista della realizzazione di scambi più proficui. Allo stesso tempo continuarono i rapporti con l'associazionismo all'estero, le attività di turismo sociale, le iniziative di tipo culturale. Un ambito in cui l'esperienza degli anni Novanta si rivelò carente è quello delle relazioni interregionali, sia rispetto alle politiche per l'emigrazione che per l'immigrazione. Dopo l'avvio di una positiva esperienza di collaborazione fra le Regioni alla fine degli anni Settanta, la tensione per un

¹⁶⁴ Regione Emilia-Romagna. Consulta regionale dell'emigrazione e immigrazione. Documento dal titolo "Verbale del Comitato esecutivo della Consulta emigrazione e immigrazione tenutosi in data 06/11/1992". Sulla ripresa dell'immigrazione interna in Emilia-Romagna si veda Bubbico D., 2005, *Da sud a nord: i nuovi flussi migratori interni. Una ricerca della Fiom Cgil Emilia-Romagna tra i lavoratori delle aziende metalmeccaniche*, Milano, Angeli.

coordinamento della legislazione e degli interventi andò diminuendo in tutto il Paese, come si rileva dalla lettura della documentazione prodotta nel corso del decennio dalla Consulta emiliana.

Sul versante dell'immigrazione la Consulta continuò ad operare cercando di rafforzare il tessuto associativo. Un evento significativo fu rappresentato dalla *Conferenza regionale delle associazioni degli immigrati*, che si svolse a Bologna il 3 aprile 1993. Nel corso dell'incontro alcune associazioni segnalavano che dopo tre anni dal varo della Legge Regionale 14 del 1990 molte aspettative riposte in essa dagli immigrati erano state deluse, sia rispetto all'applicazione della normativa, sia relativamente al finanziamento delle associazioni. La carenza di finanziamenti veniva indicata come un punto decisivo, in quanto con le risorse disponibili le associazioni non potevano darsi una strutturazione più radicata e stabile, a partire dalla possibilità di reperire una sede, un luogo in cui incontrarsi. A questo fine era anche avanzata l'ipotesi della creazione di centri interculturali nei quali si potesse giungere ad un coordinamento delle attività promosse dalle associazioni e di centri di sostegno, gestiti dagli organismi associativi, rivolti in modo particolare alle donne. Era inoltre ravvisata la necessità che le istituzioni si attivassero per realizzare dei percorsi formativi per i rappresentanti delle associazioni che fornissero ai medesimi gli strumenti per innescare un reale e proficuo processo di partecipazione. Un processo che avrebbe dovuto attivare un percorso volto alla costituzione di un organismo di rappresentanza eletto dagli stessi immigrati. Alcune critiche erano sollevate anche nei confronti della Consulta. Non si pensava ad un suo superamento, ma piuttosto alla costituzione al suo interno di due gruppi di lavoro o sottocommissioni, una dedicata ai problemi degli emigrati e l'altra a quelli degli immigrati. Si riteneva in tal modo di poter operare in modo più efficace ed approfondito, ottenendo allo stesso tempo una maggiore certezza dal punto di vista delle risorse assegnate. In conclusione della Conferenza venne approvato un documento, promosso dai rappresentanti degli immigrati stranieri nella Consulta, che appoggiava questa ipotesi di suddivisione dei compiti, riconoscendo allo stesso tempo l'importanza del mantenimento di momenti di incontro comuni fra emigrati ed immigrati¹⁶⁵.

Nel maggio 1993 il Presidente Odescalchi, intervenendo al Comitato esecutivo della Consulta affermava che la Giunta regionale si era espressa per il mantenimento di un organismo consultivo unitario e che pertanto era al momento accantonata ogni ipotesi di revisione della legge regionale nel settore dell'emigrazione e dell'immigrazione. Per rispondere alle richieste degli immigrati Odescalchi

¹⁶⁵ Regione Emilia-Romagna. Assessorato ai Servizi sociali, Documento dal titolo "Prima Conferenza regionale delle Associazioni degli immigrati svoltasi il 3 aprile 1993 a Bologna".

proponeva di accentuare le iniziative nel settore dell'immigrazione, di verificare la possibilità di dare un carattere stabile alla *Conferenza regionale delle associazioni di immigrati* e di suddividere le risorse in bilancio in modo paritario fra i due settori di intervento¹⁶⁶. Si trattava in realtà di una cifra piuttosto esigua (300 milioni di lire), che per il 1993 fu effettivamente distribuita in modo più equo fra i progetti riferiti al settore dell'emigrazione e a quello dell'immigrazione, presentati dagli enti territoriali e dalle associazioni. In particolare diminuiva il peso dei contributi assegnati alle associazioni storiche della Consulta a favore di una molteplicità di organismi proponenti interventi di tipo culturale, formativo, didattico, fra cui i corsi di madrelingua per i figli degli immigrati. Una ripartizione dei fondi, valutata dalla Consulta nella sessione estiva del 2 e 3 luglio 1993, che piuttosto che ispirarsi a linee strategiche di intervento, cercava di coprire il maggior numero possibile di richieste. Nella stessa sessione della Consulta fu formalizzata per la prima volta l'ipotesi della costituzione di un *Forum dei Presidenti delle associazioni degli immigrati*, al fine di arrivare ad un'ampia consultazione dei diretti interessati sui temi dell'immigrazione e sui modi e sulle forme di una migliore rappresentanza. Si proposero inoltre alcuni nuovi progetti da attivare nel settore, fra cui i percorsi formativi per i rappresentanti delle associazioni e l'istituzione di un *Osservatorio regionale sulla xenofobia*¹⁶⁷.

Il progetto per la costituzione del *Forum delle associazioni degli immigrati* fu portato avanti anche dal nuovo Presidente della Consulta, Moris Bonacini, anch'egli consigliere regionale, che succedette nella carica a Odescalchi all'inizio del 1994. Nel febbraio 1994 convocò una prima riunione di questo nuovo organismo, nel corso della quale i presenti discussero i problemi abitativi, sanitari, del razzismo, dell'educazione e del diritto di voto amministrativo per gli stranieri, esprimendo in tema di partecipazione la necessità per gli immigrati di partecipare ai referendum promossi in ambito locale, alle elezioni dei Consigli comunali, provinciali e regionali, oltre che l'opportunità di poter essere eletti nei Consigli di quartiere e di circoscrizione, allo scopo di entrare a fare parte a pieno titolo della comunità locale¹⁶⁸.

La prima seduta della Consulta sotto la direzione di Bonacini rilanciò, in ambito allargato, il tema della partecipazione degli immigrati alla vita politica locale. Un tema che era affrontato sul

¹⁶⁶ Regione Emilia-Romagna. Consulta regionale dell'emigrazione e immigrazione. Documento dal titolo "Verbale del Comitato esecutivo della Consulta emigrazione e immigrazione tenutosi in data 17/05/1993".

¹⁶⁷ Regione Emilia-Romagna. Consulta regionale dell'emigrazione e immigrazione. Documentazione agli atti del Verbale della riunione della Consulta emigrazione e immigrazione del 2 e 3 luglio 1993.

duplice versante dell'emigrazione e dell'immigrazione e con un'attenzione alla globalità dei problemi e delle situazioni. L'Italia aveva ormai superato la fase dell'emigrazione all'estero ed era entrata in una condizione matura in cui occorreva attuare una nuova politica, non più assistenziale, ma di rilancio delle relazioni con le comunità di corregionali residenti negli altri Paesi. La nuova situazione imponeva inoltre di superare la concezione formale della cittadinanza basata sullo Stato nazionale, in direzione di una concezione più sostanziale, basata sulla residenza. Il Presidente Bonacini propose ai consultori di approvare due risoluzioni: una a sostegno della piena applicazione del Trattato di Maastricht, nella parte in cui prevedeva la concessione del diritto di voto amministrativo in ambito UE ai cittadini dei Paesi membri, l'altra relativa al complesso dei diritti di partecipazione alla vita politico-amministrativa locale da riconoscere agli immigrati non comunitari residenti in Italia, con la previsione del voto locale dopo un certo numero di anni. Un insieme di tematiche strettamente collegate con quelle della convivenza interculturale e della lotta ad ogni forma di razzismo, che per essere affrontate nel modo corretto richiedevano che l'immigrazione fosse considerata come un dato strutturale della società regionale ed italiana e, di conseguenza, che gli interventi fossero inquadrati in un progetto generale, abbandonando la tendenza ad una logica settoriale ed assistenziale delle iniziative su questo versante. Nel quadro di grande respiro tracciato da Bonacini rientrava il progetto di una revisione della Legge Regionale 14 del 1990. Vi fu a questo proposito, in quella fase, un tentativo di affrontare i problemi nella loro ampiezza e complessità. L'ipotesi di revisione legislativa su cui la Giunta regionale stava lavorando (ma che successivamente venne abbandonata) prevedeva infatti un coordinamento intersettoriale degli interventi di promozione economica e culturale, una trattazione complessiva dell'emigrazione e dell'immigrazione, assorbendo inoltre in un'unica normativa anche le leggi regionali in materia di cooperazione e sviluppo e di promozione della pace e della solidarietà fra i popoli. Per favorire la crescita ed il radicamento delle associazioni degli immigrati il Gruppo di lavoro sull'immigrazione che operava all'interno della Consulta propose che nella legge regionale sull'associazionismo, che era in fase di approvazione, la Regione tenesse conto dell'esigenza di supportare in modo adeguato tali organismi e sostenesse il coinvolgimento degli stranieri nelle istituzioni territoriali, negli organi di gestione sociale, nei consigli di amministrazione dei servizi

¹⁶⁸ Si veda il breve resoconto della riunione pubblicato su "Emilia Romagna nel mondo. Periodico delle Comunità Emiliano Romagnole", n. 1/1994

pubblici e collettivi, in previsione di un allargamento della partecipazione politica locale agli stranieri residenti nel territorio regionale da oltre due anni¹⁶⁹.

Si avvicinava il termine del mandato elettorale e così, considerati i tempi lunghi di una revisione normativa ampia come quella che era stata ipotizzata, si pensò di dare immediata attuazione perlomeno alle revisioni legislative più urgenti. Il 14 aprile 1995 il Consiglio Regionale approvò una modifica alla Legge Regionale 14 del 1990 che prevedeva un aumento del numero degli immigrati presenti nella Consulta, i quali passavano da otto a venti, di cui cinque donne. La designazione dei medesimi era di competenza del *Forum delle associazioni degli immigrati*, che veniva istituito con lo stesso provvedimento, allo scopo di favorire il coordinamento delle associazioni degli immigrati operanti nel territorio regionale e per dar vita ad una consultazione permanente sui problemi dell'immigrazione e sulle scelte di politica migratoria della Regione. I compiti del Forum e le modalità del suo funzionamento avrebbero dovuto essere oggetto di un successivo apposito regolamento da approvare da parte della Giunta regionale. L'ultima riunione della Consulta, prima del rinnovo previsto a seguito della consultazione elettorale amministrativa, si tenne il 2 e 3 giugno 1995. In tale occasione i rappresentanti degli immigrati chiesero che la nuova Consulta mettesse il Forum in condizione di essere effettivamente rappresentativo ed interprete dei problemi concreti e delle condizioni di vita degli immigrati. Chiesero inoltre alla Regione e ai Comuni un impegno fattivo per la crescita e la valorizzazione del tessuto associativo fra gli immigrati e uno specifico impegno per la costruzione di forme di coordinamento fra le Regioni e di sedi nazionali di rappresentanza degli immigrati. Invitarono infine le amministrazioni locali a perseguire con maggiore determinazione l'obiettivo del massimo coinvolgimento degli stranieri nelle istituzioni sociali e democratiche, a partire dal sostegno da riconoscere alle esperienze concrete di rappresentanza degli interessi degli immigrati che avevano cominciato ad essere oggetto di sperimentazione nel territorio regionale¹⁷⁰.

Nel settembre dello stesso anno si provvide alla designazione dei componenti del Forum, due per ogni associazione di immigrati dotata di statuto democratico ed avente sede nella regione. Ne risultò un organismo composto di 95 persone, al quale mancò tuttavia un orizzonte di operatività, dal

¹⁶⁹ Regione Emilia-Romagna. Consulta regionale dell'emigrazione e immigrazione. Documentazione agli atti del Verbale della riunione della Consulta emigrazione e immigrazione del 25 e 26 marzo 1994. Si vedano anche i materiali della seduta pubblicati su "Emilia Romagna nel mondo. Periodico delle Comunità Emiliano Romagnole", n. 1/1994.

momento che la deliberazione della Giunta regionale che ne nominava i membri, rimandava ad atto successivo la determinazione dei compiti del Forum e l'adozione del regolamento di funzionamento. Un mese dopo fu rinnovata la Consulta, con la nomina di venti rappresentanti degli immigrati, ai quali si aggiungevano i rappresentanti delle Consulte provinciali già istituite o delle Province. Nella scelta dei rappresentanti degli emigrati si cercò di privilegiare i giovani, proseguendo nella direzione di una valorizzazione delle generazioni di discendenti dei corregionali trasferiti all'estero. Alla presidenza della Consulta regionale fu confermato Moris Bonacini ¹⁷¹. Fu inoltre avviato un riassetto dell'organizzazione regionale in materia di emigrazione ed immigrazione, con una collocazione del relativo Ufficio Emigrazione e Immigrazione presso la Presidenza della Giunta regionale, nell'ambito di un nuovo Servizio Esteri, che comprendeva anche l'Ufficio Relazioni Internazionali e l'Ufficio Politiche Comunitarie. Si cercava in tal modo di superare la settorialità degli interventi e la logica assistenzialistica delle politiche per le migrazioni, a partire dalla collocazione strategica che veniva riconosciuta agli uffici preposti alla trattazione di queste tematiche. Una delega specifica nella materia venne assegnata all'Assessore alle politiche del lavoro e della formazione professionale, in vista della realizzazione di un programma di coordinamento interassessorile delle iniziative da promuovere.

Nel corso della prima seduta della nuova Consulta il Presidente Bonacini indicò le linee di attività della Consulta e del Forum sul versante dell'immigrazione. Le priorità di intervento, secondo le sue indicazioni, riguardavano la promozione di una corretta informazione, anche con il coinvolgimento degli stessi immigrati, la promozione dell'interculturalità, a partire dal mondo della scuola e attraverso l'apporto del tessuto associativo, lo sviluppo del tema della cittadinanza e dei diritti di rappresentanza. L'estensione del diritto di voto locale agli immigrati richiedeva l'approvazione di una legge costituzionale. Il Parlamento italiano aveva a quel momento provveduto a ratificare la Convenzione di Strasburgo, limitando la partecipazione degli stranieri agli organismi consultivi di rappresentanza da costituire presso gli enti amministrativi territoriali. Il caso del Consigliere aggiunto, considerato con attenzione in sede locale, aveva però trovato una concreta attuazione solo nel Comune di Nonantola. Bonacini proponeva di sollecitare l'apertura di un dibattito regionale su questa tematica e di stimolare la sperimentazione di ulteriori iniziative analoghe a quella di Nonantola, rispetto alle quali anche il

¹⁷⁰ Regione Emilia-Romagna. Consulta regionale dell'emigrazione e immigrazione. Documentazione agli atti del Verbale della riunione della Consulta emigrazione e immigrazione del 2 e 3 giugno 1995.

¹⁷¹ Delibere della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna n. 3419, 3603 e 4081 del 1995; Decreto del Presidente della Regione Emilia-Romagna n. 2119 del 1995.

Consiglio regionale avrebbe dovuto offrire dei segnali precisi, prevedendo l'inserimento di rappresentanti degli immigrati nelle Commissioni consiliari. Durante la seduta fu inoltre presentato il progetto regionale degli interventi nel settore dell'immigrazione. Sebbene la Legge Martelli non fosse ancora stata rifinanziata, relativamente alle risorse per i centri di prima accoglienza e per i servizi di prima assistenza, la Regione Emilia-Romagna, considerando le attività dei diversi assessorati nel campo dell'abitazione, della sanità, della formazione professionale, della scuola, delle attività economiche e dei servizi sociali, aveva comunque destinato ai progetti per l'immigrazione una cifra vicina ai 5 miliardi di lire per gli anni 1994 e 1995. Per il futuro la programmazione degli interventi contemplava la costituzione di un Osservatorio sull'immigrazione, il miglioramento della formazione professionale, con il coinvolgimento delle Province, in funzione delle esigenze del mercato del lavoro e per agevolare i progetti di rientro nei paesi di origine, il sostegno alle iniziative nel campo del lavoro autonomo, la realizzazione di alloggi di tipo ordinario, la formazione degli insegnanti per promuovere l'interculturalità nelle scuole, l'insegnamento dell'italiano agli adulti immigrati, la ricerca di una uniformità di comportamento da parte delle Unità Sanitarie Locali, le iniziative di comunicazione e di informazione pubblica. Sul versante dei diritti di rappresentanza il programma regionale ribadiva la necessità di una valorizzazione dell'associazionismo e di una estensione delle forme di rappresentanza locale, individuando anche per la Regione dei percorsi di coinvolgimento e partecipazione degli immigrati per lo sviluppo democratico del dibattito politico¹⁷².

Tuttavia, se a livello degli enti territoriali, dopo la seconda metà degli anni Novanta qualcosa cominciava a muoversi in direzione dello sviluppo di forme di rappresentanza e di partecipazione degli immigrati, sebbene lentamente e limitatamente a poche realtà comunali e provinciali, come vedremo nel corso del prossimo capitolo, lo sviluppo di una più forte rappresentanza regionale degli immigrati non riuscì a decollare e restò nel novero delle buone intenzioni del Governo e della Consulta della Regione Emilia-Romagna, alla cui presidenza, dopo le dimissioni di Bonacini nell'aprile del 1996, si insediò Ivo Cremonini. In particolare non prese slancio il *Forum delle associazioni degli immigrati*, sul quale si erano concentrate molte aspettative in ambito regionale. Nella seduta del Comitato esecutivo della Consulta del luglio 1996 una rappresentante degli immigrati sottolineò come il Forum avesse assunto l'aspetto della "parte povera della Consulta, nato con molto entusiasmo ma con tanti scogli da

¹⁷² Regione Emilia-Romagna. Consulta regionale dell'emigrazione e immigrazione. Documentazione agli atti del Verbale della riunione della Consulta emigrazione e immigrazione del 15 e 16 dicembre 1995.

superare, nessun budget e nessun supporto”, cosa che aveva dato luogo ad una situazione poco costruttiva. Il Presidente Cremonini fece notare che i problemi che erano sorti erano soprattutto di natura giuridica, in quanto il Forum non poteva avere la configurazione di un organismo regionale e di conseguenza occorreva rivedere la regolamentazione su cui si era cominciato a lavorare¹⁷³.

Alla fine del 1996 l'organo di Governo regionale avanzò la proposta di procedere ad una definitiva separazione dei settori dell'emigrazione e dell'immigrazione. Si costituì un gruppo di lavoro per l'elaborazione di un testo di legge per l'immigrazione. Le competenze relative a questo settore furono assegnate all'Assessorato alle politiche del lavoro e della formazione professionale, mentre quelle dell'emigrazione continuarono a far capo al Servizio Politiche Comunitarie e Relazioni Internazionali. I consultori presenti nel Comitato esecutivo in parte denunciarono lo smembramento dell'Ufficio Emigrazione e Immigrazione e le difficoltà in cui si sarebbe venuta a trovare la Consulta, i cui membri, nella riunione plenaria del gennaio 1997 si espressero con forza per il mantenimento di un organismo consultivo unitario. Parte dei componenti del Comitato esecutivo, fra cui la rappresentante degli immigrati, si espressero al contrario in modo favorevole rispetto alla separazione delle competenze. Ritenevano infatti che la Consulta avesse operato in modo prioritario a favore degli emigrati, come dimostrava anche la ripartizione dei finanziamenti che era tornata a pendere verso questo versante, e che la complessità dei problemi relativi all'immigrazione richiedesse una politica specifica, accompagnata da risorse più incisive. Si continuò a lavorare anche sul testo di regolamento del *Forum delle associazioni degli immigrati*, ma non riuscì ad emergere, anche nell'ambito delle associazioni degli immigrati, una visione unitaria in merito a competenze e funzioni da assegnare a tale organismo, per il quale veniva ora ipotizzata una relazione privilegiata con l'Assessorato alle politiche del lavoro e della formazione professionale e non più con la Consulta, che restava invece l'organismo unitario di riferimento per la Giunta regionale. Come si evince dalla documentazione regionale degli anni successivi, il Forum, “nato con tante promesse e aspettative, s'era presto ridotto a luogo di inutili discorsi, di liti fra le associazioni, di leader sempre più distaccati dalla propria base sociale, di proposte inascoltate: in sostanza un organismo ai margini delle scelte di politica regionale relative ai cittadini

¹⁷³ Regione Emilia-Romagna. Consulta regionale dell'emigrazione e immigrazione. Documento dal titolo “Verbale della riunione del Comitato esecutivo della Consulta dell'emigrazione e dell'immigrazione tenutasi in data 12/07/1996”.

stranieri”, generando all’interno delle associazioni degli immigrati una sensazione di abbandono e di sfiducia nella reale volontà della Regione di favorire e valorizzare la partecipazione degli immigrati¹⁷⁴.

Anche a livello nazionale, dopo la vittoria elettorale della coalizione dell’Ulivo, cominciava la discussione di un nuovo testo di legge in materia d’immigrazione, la cui versione definitiva fu approvata nel 1998 (Legge 6 marzo 1998, n. 40. “Disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”, poi confluita nel Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, “Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”). In ambito regionale la legge per l’immigrazione che aveva già cominciato a circolare subì un rallentamento. Fu infatti oggetto di una revisione per adattarla al nuovo dispositivo adottato dal Parlamento italiano. Il disegno di legge che fu approvato dalla Giunta regionale alla fine del 1998 individuava due nuovi organismi di consultazione della Giunta regionale: la *Consulta regionale dell’immigrazione*, con il compito di formulare pareri e proposte sugli aspetti dell’attività dell’ente regionale riferiti all’immigrazione, e il *Forum regionale dell’immigrazione*, organismo permanente di consultazione e di coordinamento delle associazioni degli immigrati. Questa evoluzione della rappresentazione regionale dell’immigrazione portò al definitivo accantonamento del Forum precedentemente istituito, che, di conseguenze, non venne mai reso effettivamente operativo. Nello stesso anno le competenze relative all’immigrazione passarono dall’Assessorato al lavoro e alla formazione professionale all’Assessorato ai Servizi sociali, presso il quale fu costituito l’Ufficio delle Politiche per l’Accoglienza e l’Integrazione sociale.

La *Consulta regionale dell’emigrazione e immigrazione*, chiamata ad esprimersi sul disegno di legge regionale in materia di immigrazione, ribadì, sebbene non mancassero le posizioni favorevoli al progetto di legge, la propria posizione in favore di una Consulta unitaria, reiterando, attraverso uno specifico documento approvato dall’assemblea dei consultori, la richiesta alla Giunta regionale di non procedere alla costituzione di due organismi separati di consultazione solo occasionalmente comunicanti. Una posizione saldamente radicata nella storia di questo organismo, come si è cercato di mettere in luce in questo capitolo, e frutto di una visione che aveva sempre cercato di cogliere

¹⁷⁴ Verbali del Comitato esecutivo e della Consulta dell’emigrazione e immigrazione degli anni 1996 e 1997; Documentazione dell’Ufficio Politiche per l’Accoglienza e l’Integrazione sociale sull’ipotesi di ricostituzione del Forum regionale per l’immigrazione.

l'unitarietà delle condizioni e dei problemi di inserimento degli emigrati e degli immigrati nei rispettivi paesi di accoglienza, visti come due facce della stessa medaglia¹⁷⁵.

Nonostante il parere contrario della Consulta, la Giunta regionale proseguì nel proprio progetto di dar vita ad una normativa specifica per l'immigrazione e ad organismi di consultazione separati per emigrati ed immigrati. Questa evoluzione svuotò di fatto la Consulta esistente delle competenze riferite al settore dell'immigrazione. Nel 2000, in occasione del rinnovo della *Consulta per l'emigrazione e immigrazione*, i rappresentanti degli stranieri non vennero nominati. Nella relativa deliberazione della Giunta si leggeva infatti che “non (erano) pervenute le designazioni da parte del Forum delle Associazioni degli immigrati dei loro 20 rappresentanti”, e che “(era) in corso di approvazione un progetto di legge modificativo delle L.R. 14/90 e 35/95, il quale prevede(va) l'istituzione di un Forum degli immigrati e la conseguente modifica della composizione e dei compiti della Consulta regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione”¹⁷⁶.

Lo sviluppo del percorso attraverso il quale la Regione Emilia-Romagna ha adottato la nuova legge regionale sull'immigrazione va ben oltre l'arco temporale esaminato da questa tesi. Nel 2003 la Giunta regionale ha presentato un nuovo disegno di legge nella materia, sulla cui base è finalmente stata approvata la Legge Regionale 24 marzo 2004, n. 5, “Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle Leggi Regionali 21 febbraio 1994, n. 14 e 12 marzo 2003, n. 2”. La nuova normativa ha istituito la *Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati*, composta da 34 membri, di cui 18 stranieri, con il compito di esprimere pareri in tema di immigrazione e di programmazione regionale per gli stranieri, che si è insediata il 17 febbraio 2005.

Successivamente, sul versante dell'emigrazione, è intervenuta la Legge Regionale 24 aprile 2006, n. 3, “Interventi in favore degli emiliano-romagnoli e funzionamento della Consulta degli emiliano-romagnoli del mondo”, che ha inserito l'insieme dei rapporti con i cittadini regionali residenti in altri Paesi nel quadro delle nuove funzioni delle Regioni in materia di relazioni internazionali. Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, introdotta nel 2001, le Regioni hanno infatti assunto un nuovo ruolo in materia di rapporti internazionali, un ruolo che svolgono assieme allo Stato, al quale è rimasta la competenza esclusiva in materia di politica estera. Il riconoscimento del diritto di voto agli

¹⁷⁵ Regione Emilia-Romagna. Consulta regionale dell'emigrazione e immigrazione, Verbali delle riunioni della Consulta dell'11 e 12 giugno 1999 e del 12 e 13 novembre 1999.

¹⁷⁶ Delibera della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna n. 2162, approvata il 24 novembre 2000.

italiani all'estero ha dato inoltre una nuova valenza politica al rapporto con gli italiani residenti in altri Paesi, che ha spinto le diverse Regioni italiane ad adeguare i rispettivi quadri legislativi per rafforzare i collegamenti e le relazioni con i propri corregionali residenti all'estero e con le loro associazioni. Le "nuova" *Consulta degli emiliano-romagnoli del mondo* va inquadrata alla luce di queste nuove funzioni e del mutato quadro legislativo nazionale¹⁷⁷.

¹⁷⁷ Si veda in proposito Regione Emilia-Romagna, 2006, *Un approccio attuale all'emigrazione: la Legge Regionale 3/2006 della Regione Emilia.Romagna*, numero monografico di "Le istituzioni del federalismo", n. 3.

Capitolo 5

Le esperienze locali di rappresentanza degli stranieri: Forum delle Associazioni, Consulte comunali e Consiglieri aggiunti

5.1 – I limiti dei modelli di rappresentanza degli immigrati stranieri

La ratifica italiana, nel 1994, della *Convenzione di Strasburgo sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale*, già esaminata nel terzo capitolo della tesi, fornì un notevole impulso alle amministrazioni locali, le quali, fino a quel momento, avevano operato in modo assolutamente marginale sul versante dell'inclusione degli immigrati nella sfera politica e decisionale al livello territoriale.

Come si ricorderà, la normativa italiana adottò i contenuti della *Convenzione di Strasburgo* riconoscendo agli stranieri provenienti dai paesi terzi i diritti di libera espressione, di riunione e di associazione¹⁷⁸ e, solo in modo circoscritto, i diritti di rappresentanza politica. Questi ultimi furono sanciti dalla normativa italiana nella forma della costituzione di organi consultivi elettivi a livello locale, negando invece il riconoscimento del diritto di voto alle elezioni amministrative. La Legge 203 del 26 maggio 1994, infatti, si limitò a fornire l'indicazione ai governi locali di costituire organismi consultivi dei cittadini stranieri, eletti direttamente dai medesimi, nei rispettivi ambiti territoriali, lasciando alle singole amministrazioni ogni facoltà decisionale, sia in merito all'effettiva realizzazione di questi strumenti di consultazione, sia rispetto alle forme concrete che tali organismi avrebbero potuto assumere. Tale impostazione del quadro legislativo ha così finito con il generare una disomogeneità nella diffusione di questi organismi ed una differenziazione delle esperienze nei loro tratti peculiari.

L'Emilia-Romagna, dopo la sperimentazione di alcuni casi di Consulte provinciali sul modello di quella regionale esaminata nel capitolo precedente, di coordinamento fra le forze sociali del territorio degli interventi in materia di immigrazione, agì da apripista per l'avvio di organi elettivi di consultazione degli immigrati stranieri. Il Comune di Nonantola, in provincia di Modena, può infatti

¹⁷⁸ che vennero in realtà solo ribaditi dalla legislazione, in quanto in Italia tali diritti non erano messi in discussione neppure in precedenza, cosa non sempre vera per la generalità dei paesi aderenti all'Unione, si pensi ad esempio al caso della Francia, dove il diritto di associazione è stato riconosciuto agli immigrati solo a partire dal 1981.

vantare il merito di essere stato il primo Comune italiano ad eleggere, nel 1994, un Consigliere aggiunto di origine straniera, chiamato a partecipare, con diritto di parola ma non di voto, alle sedute del Consiglio Comunale in rappresentanza di tutti gli immigrati residenti. La seconda sperimentazione condotta in ambito regionale, la Consulta comunale degli stranieri di Modena, eletta nel 1996, fu invece preceduta dall'analoga esperienza di Torino, avviata nel 1994. All'organismo di Modena fecero seguito, in ambito regionale, la Consulta comunale elettiva di Forlì, insediatasi nel 1997, e la Consulta di Cesena, costituita nel 1998. L'esperienza di Cesena si discostava in realtà da quelle di Modena e di Forlì in quanto non veniva eletta direttamente dagli stranieri ed era composta da un gruppo di rappresentanti delle forze sociali della città, assomigliando in tal modo piuttosto ad una sede di concertazione e di coordinamento delle politiche per l'immigrazione fra i diversi soggetti interessati, che ad un vero e proprio organismo di rappresentanza politica delle istanze degli stranieri. A Bologna, nel 1995, il governo municipale cominciò a lavorare ad un progetto che prevedeva la realizzazione di un *Forum delle associazioni dei cittadini non comunitari*. Il progetto, che non divenne mai pienamente operativo, prevedeva che dal Forum derivasse la figura di un Consigliere comunale aggiunto.

Gli organismi di tipo specifico ammessi dalla normativa italiana per favorire la rappresentanza politica dei cittadini non comunitari, la cui adozione è rimessa alla facoltà degli enti locali, in aggiunta alle altre possibili modalità di partecipazione alla vita pubblica previste dall'ordinamento sulle autonomie locali e regolate dagli statuti comunali (come, ad esempio, la possibilità di estendere agli immigrati il diritto di voto per i referendum di interesse municipale o la partecipazione alle consulte istituite dai Comuni), possiedono tuttavia dei limiti significativi.

Si tratta di organismi la cui attuazione, lo ribadiamo, è rimessa alla discrezionalità dei singoli Enti Locali. Questa impostazione, piuttosto che tendere a sviluppare ed estendere uno stabile sistema di rappresentanza degli immigrati in Italia, lascia ampio spazio all'iniziativa o, più spesso, all'inerzia, delle singole amministrazioni, trattandosi pur sempre di organismi che in qualche misura pongono dei limiti alla libertà decisionale degli organi del governo territoriale, generando di conseguenza una forma di rappresentanza, oltre che debole, piuttosto frammentaria. Da questo fattore mi sembra inoltre che possa derivare uno scarso impulso al rafforzamento ed al coordinamento delle esperienze.

In secondo luogo, per esplicita disposizione normativa, si tratta di strumenti di tipo specifico, "dedicati" agli immigrati, che riservano loro una modalità di rappresentanza politica alternativa rispetto a quella accordata ai cittadini (che possono eleggere direttamente i propri rappresentanti negli organi di

governo locale attraverso il voto). Inoltre, nella prassi, al fine di ottenere una più ampia rappresentatività, la popolazione straniera viene generalmente chiamata a presentare i propri candidati attraverso un meccanismo di liste nazionali, o più frequentemente, per l'impossibilità di coprire l'intero spettro delle nazionalità insediate nel territorio, di liste suddivise per grandi aree geografiche, all'interno delle quali i candidati sono appunto raggruppati in base alla propria origine geografica. Pur senza giungere all'eccesso di ammettere a votare per una certa lista soltanto gli elettori immigrati originari della stessa area di riferimento (che pure in qualche caso è stato adottato in Italia), si tratta di un meccanismo che può favorire una costruzione sociale degli immigrati in quanto soggetti portatori, in via prioritaria, di bisogni di tipo culturale, o comunitario, facendo prevalere una rappresentazione degli stessi incentrata sugli aspetti di specificità delle singole culture di appartenenza, piuttosto che sull'ampio ventaglio delle problematiche comuni in quanto "nuovi cittadini" e lavoratrici e lavoratori, seppure stranieri.

Si tratta di una rappresentazione che può nascondere una visione "essenzialista" della cultura, che tende a restare ancorata a schemi prestabiliti, mettendo in secondo piano l'aspetto di dinamicità che contraddistingue tutte le culture e le rende perennemente cangianti, plasmabili e plasmate dal continuo intreccio e mescolamento di sedimentazioni, tradizioni, relazioni, innovazioni. In termini politici e sociali questa visione è alla base del cosiddetto multiculturalismo, da cui discende un modello di società in cui le comunità culturali che convivono nello stesso ambito territoriale sono mantenute separate, in cui si preferisce tutelare gli interessi specifici piuttosto che ripensare l'intero sistema sociale. Al multiculturalismo, nelle sue molte varianti ed attenuazioni, si oppone concettualmente l'interculturalismo, del quale non si hanno casi di applicazione nazionale (a differenza del modello multiculturale che è invece piuttosto diffuso), che dovrebbe piuttosto concentrarsi, in modo attivo, sulla costruzione di un modello di riferimento culturale nuovo e condiviso, plasmato attraverso la relazione e lo scambio delle diverse argomentazioni e specificità in campo¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Ho già tentato di approfondire le differenze fra i due modelli in Giardini A., 2004, *I centri interculturali in Emilia-Romagna*, rapporto di una ricerca regionale contenuto in Bonora P., Giardini A., *I centri interculturali in Emilia-Romagna. Un progetto di ricerca-azione per una territorialità attiva*, Regione Emilia-Romagna. La letteratura sull'argomento, in parte riportata nella bibliografia, è molto ampia e attraversa numerosi ambiti disciplinari. Un'efficace sintesi del dibattito sul multiculturalismo è contenuta in Colombo E., 2002, *Le società multiculturali*, Roma, Carocci.

Dalla rappresentazione “comunitaria” degli immigrati discendono, a mio avviso, anche una serie di sprechi delle limitate risorse in campo, nello sforzo di valorizzare le culture altre o di approfondire gli aspetti culturali dei gruppi nazionali (o delle “comunità” straniere, per usare un termine sempre più spesso utilizzato nella documentazione prodotta dalle amministrazioni locali), attraverso un rivolo di innumerevoli iniziative, notevolmente intensificate soprattutto a partire dalla fine degli anni Novanta. Pur senza negare l'importanza di comprendere, garantire e tutelare l'espressione dell'ampia varietà di tratti culturali che caratterizzano una società complessa come è divenuta quella italiana, anche per effetto dell'immigrazione straniera e delle trasformazioni globali in cui essa si iscrive, mi sembra che, a partire dallo scorso decennio, molte iniziative siano servite piuttosto ad elargire le risorse in ordine sparso, anche al fine di ottenere consensi, piuttosto che per impostare una politica seriamente intenzionata ad incidere sulle rappresentazioni culturali della popolazione. Allo stesso tempo i problemi più pressanti dello stato sociale, messi bene in evidenza attraverso lo specchio dell'immigrazione, sono stati spesso affrontati in modo inadeguato e inefficace, restando ancora in gran parte irrisolti sul terreno istituzionale e sociale.

Infine, sempre per esplicita previsione normativa, gli organismi di rappresentanza locale degli stranieri di origine non comunitaria possiedono solo una funzione di tipo consultivo, generalmente limitata ai soli atti che hanno una precisa rilevanza in materia di immigrazione. Anche nel caso in cui sia ammessa la presenza diretta del Consigliere aggiunto in seno al Consiglio comunale, e nelle Commissioni consiliari, quando presenti, questa figura ha il solo potere di parola, non anche di voto, e quindi, sebbene possegga, almeno potenzialmente, un potere di orientamento, non può incidere in modo sostanziale sulle decisioni politico-amministrative. Se si considera la difficoltà, da parte di un soggetto esterno, di comprendere appieno i meccanismi, le dinamiche e le specificità che regolano l'amministrazione locale, ne risulta un organismo che può incidere solo debolmente sulle scelte relative ad un determinato territorio. La funzione consultiva, inoltre, come si vedrà esaminando alcune singole esperienze concrete, è stata spesso scarsamente messa a fuoco nei regolamenti relativi al funzionamento di questi organismi, che sono stati pensati piuttosto come strumenti titolari delle più svariate funzioni, anche di tipo gestionale (in assenza, peraltro, della previsione di un finanziamento

adeguato), che come organi di effettiva rappresentanza, seppure solo di tipo consultivo, come prevedeva la normativa italiana¹⁸⁰.

5.2 – Consulte comunali degli immigrati e Consiglieri stranieri aggiunti in Emilia-Romagna negli anni Novanta

Come già ricordato, la prima esperienza di elezione diretta di un organismo di rappresentanza degli stranieri in Emilia-Romagna, e in Italia, si ebbe nel territorio di Nonantola, un comune di poco più di 10 mila abitanti in provincia di Modena, che ammise, nel 1994, la partecipazione degli immigrati ai lavori del Consiglio comunale, attraverso la figura di due Consiglieri stranieri aggiunti.

Il Comune di Nonantola, nel cui territorio l'insediamento degli immigrati stranieri risaliva alla fine degli anni Ottanta, fece precedere l'elezione dei due Consiglieri aggiunti da una serie di iniziative volte a favorire l'inclusione degli immigrati nella vita pubblica locale, inserendosi in tal modo nel solco più innovativo e progressista della tradizione politica emiliana in termini di partecipazione e di gestione sociale delle politiche pubbliche. Già nel 1989, in concomitanza con l'istituzione del Consiglio di gestione del *Centro di accoglienza per lavoratori stranieri*, creato nello stesso anno, gli immigrati presenti nel territorio comunale per motivi di lavoro o di residenza, furono invitati ad inserire dei propri rappresentanti in tale organo decisionale, a fianco dei rappresentanti nominati dalle principali forze sociali e del volontariato presenti nel territorio. L'anno successivo si tennero le elezioni formali dei rappresentanti stranieri nel Consiglio di gestione del Centro di accoglienza. Per tale adempimento fu allestito un apposito seggio elettorale e il voto si svolse, in modo simbolico, nello stesso giorno in cui si tenevano le elezioni amministrative locali, durante le quali i cittadini italiani residenti nel comune si recavano ai seggi per eleggere i loro rappresentanti nel Consiglio comunale. Si trattò di un'iniziativa che diede risalto e visibilità alla presenza degli immigrati fra la popolazione e che orientò, già partire da una fase di iniziale immigrazione, le politiche comunali nella direzione di una progressiva inclusione degli immigrati nella sfera delle decisioni relative alla collettività locale. Nello stesso periodo, in sede

¹⁸⁰ Per un approfondimento degli aspetti giuridici degli organismi elettivi di rappresentanza degli stranieri si veda Franchi Scarselli G., 2000, *Una guida ai modelli di rappresentanza politico-amministrativa locale degli stranieri*, cit..

di adozione dello Statuto, veniva stabilita l'estensione, ai residenti stranieri, del diritto di voto ai referendum di interesse locale¹⁸¹.

Nel maggio 1994 il Consiglio Comunale di Nonantola si espresse per l'istituzione, al proprio interno, di due Consiglieri stranieri aggiunti, che sarebbero stati eletti nello stesso giorno in cui si svolgevano le elezioni europee del 12 giugno 1994. Ai Consiglieri aggiunti la delibera consiliare riconosceva il diritto di prendere parte alle sedute dell'organo di rappresentanza comunale nella parte della sala riservata ai Consiglieri comunali, di ricevere le informazioni e i materiali relativi ai punti in discussione inseriti negli ordini del giorno delle sedute, di partecipare al dibattito in aula senza diritto di voto¹⁸². Il regolamento inerente all'organizzazione e al funzionamento del seggio per l'elezione dei Consiglieri stranieri aggiunti prevedeva la presentazione di apposite liste da parte dei cittadini stranieri residenti a Nonantola, senza alcun vincolo in ordine alla suddivisione dei candidati in base all'origine geografica¹⁸³. Furono presentate due liste, una di prevalente espressione del gruppo nazionale ghanese e una dei gruppi marocchino e tunisino, che complessivamente rappresentavano la grande maggioranza degli immigrati residenti. Parteciparono al voto 102 elettori, su 188 che ne avevano diritto. Si tornò al voto l'anno successivo, in occasione delle elezioni amministrative comunali del 23 aprile 1995, al fine di sottolineare l'aspetto di rappresentanza, da parte del Consiglio comunale, dell'intera popolazione residente, italiana e straniera. L'alta partecipazione al voto (110 elettori su 193 aventi diritto) sembrò indicare le aspettative e il favorevole riscontro degli immigrati nei confronti dell'esperienza intrapresa¹⁸⁴.

Nel 1999 il Comune di Nonantola, rivedendo l'impianto stabilito in precedenza, scelse di istituire una Consulta elettiva degli stranieri residenti, allo scopo di garantire una maggiore rappresentatività dell'intera popolazione immigrata. Fu deciso che la presentazione dei candidati doveva avvenire attraverso delle liste che esprimessero le aree geografiche presenti nel territorio (Ghana e Africa sud-occidentale, Africa del nord e Paesi arabi, Altre nazionalità). Da ogni lista sarebbe stato eletto un numero di candidati proporzionale al numero corrispondente di residenti attraverso la convocazione, da parte del Sindaco, degli elettori di ogni lista separatamente. Il Presidente e il Vice

¹⁸¹ Comune di Nonantola, Servizio Centro di Accoglienza per lavoratori stranieri, s.d., *Una esperienza sulle rappresentanza: il Consigliere straniero aggiunto*, paper.

¹⁸² Comune di Nonantola, deliberazione del Consiglio comunale n. 41 del 3 maggio 1994.

¹⁸³ Comune di Nonantola, allegato alla deliberazione della Giunta comunale n. 427 del 31 maggio 1994.

presidente della Consulta erano chiamati a ricoprire la carica di Consiglieri stranieri aggiunti nel Consiglio comunale, con le stesse prerogative stabilite in precedenza. In quanto alle funzioni individuate per la Consulta, esse esulavano in parte dai compiti riservati dalla legge ad organismi di questo tipo. La Consulta, infatti, avrebbe dovuto: essere strumento di informazione, aggregazione e confronto per coloro i quali erano interessati alla realtà dell'immigrazione; incentivare le opportunità per realizzare la piena integrazione degli stranieri residenti nell'ambito della tutela dei diritti, della salute, dell'inserimento nel mondo del lavoro, della fruizione dei servizi sociali e culturali; raccogliere informazioni ed effettuare ricerche negli stessi ambiti, sia direttamente, che in collaborazione con l'amministrazione comunale; promuovere dibattiti e incontri; assumere iniziative per la prevenzione del razzismo e della xenofobia; fornire informazioni agli stranieri per l'effettivo esercizio di tutte le forme di partecipazione e di accesso agli atti amministrativi stabilite dalla normativa e dai regolamenti locali; fornire consulenza alle associazioni degli immigrati per redigere e sviluppare progetti per i quali fosse prevista la richiesta di contributi comunali. I membri della Consulta facevano anche parte, di diritto, del Consiglio di gestione del Centro di accoglienza comunale. Nei primi anni successivi all'istituzione della Consulta, in considerazione del fatto che il Consiglio di gestione del Centro di accoglienza era l'organismo nel quale prendevano corpo la maggior parte degli interventi di politica sociale rivolti agli immigrati, si determinò una maggiore attività da parte di questo organismo rispetto alla Consulta, che nella primavera del 2001 risultava essersi riunita soltanto una volta dal momento della sua costituzione¹⁸⁵.

L'aspetto di assegnare alle Consulte degli immigrati compiti diversi da quelli propri, previsti dalla normativa, di consultazione preventiva nell'adozione degli atti politico-amministrativi da parte dei governi locali, peraltro in assenza della previsione delle risorse necessarie per adempiere a tali funzioni, fu un aspetto ricorrente negli organismi di rappresentanza degli stranieri eletti in Emilia-Romagna. Come è stato argomentato in sede di analisi giuridica, una simile impostazione tendeva ad unificare due livelli, quello politico, relativo alle scelte di governo locale, di competenza delle Giunte e dei Consigli comunali, e quello gestionale, di competenza delle strutture di servizio e

¹⁸⁴ Comune di Nonantola, Servizio Centro di Accoglienza per lavoratori stranieri, s.d., *Una esperienza sulle rappresentanza: il Consigliere straniero aggiunto*, cit..

¹⁸⁵ Gambarota A., Perrini A., 2002, *La rappresentanza dei cittadini stranieri a Faenza. Report intermedio. I risultati del lavoro di ricerca al 31-12-2001*, paper.

quindi degli uffici comunali, che sarebbe invece stato opportuno mantenere distinti, sia per non creare sovrapposizioni e conflitti latenti fra organi politici e organi di gestione, sia per valorizzare e far crescere la funzione di rappresentanza che la normativa voleva riservare alle Consulte¹⁸⁶. Questa impostazione probabilmente derivò dal fatto che gli atti relativi all'organizzazione ed al funzionamento di tali organismi, come spesso avviene nella prassi amministrativa, in assenza di una precisa indicazione da parte del governo centrale, furono adottati sulla base delle esperienze già avviate in altri territori.

La stessa impostazione era infatti presente, in Emilia-Romagna, prima ancora che nel caso di Nonantola, nella Consulta degli immigrati di Modena, eletta nel 1996, e in quella di Forlì, istituita nel 1999. Il Comune di Piacenza costituì, nel 1990, un *Gruppo tecnico per l'immigrazione*, con funzioni di tipo consultivo sulle tematiche riferite a questa materia e, nel 1995, adottò una deliberazione di Giunta municipale con la quale si proponeva la trasformazione di tale organismo, allargandolo a nuovi soggetti del privato sociale, in *Conferenza permanente per l'immigrazione*, nella prospettiva di un'ulteriore evoluzione nella direzione della costituzione di una Consulta. Il progetto di costituzione di una Consulta degli stranieri, tuttavia, non divenne in seguito operativo e fu di fatto accantonato¹⁸⁷.

La prima Consulta degli stranieri emiliana, della del Comune di Modena (preceduta da un organismo di coordinamento delle associazioni di stranieri), si ispirò, pur con qualche modifica, allo schema precedentemente adottato dalla municipalità torinese. Il sistema elettorale prescelto prevedeva la scelta dei candidati sulla base dell'appartenenza a quattro grandi aree geografiche (con la possibilità della presentazione di più liste all'interno della stessa area), con elezione dei rappresentanti in modo proporzionale rispetto al numero degli stranieri residenti appartenenti ad ogni area. Era stabilito il limite massimo di sei rappresentanti per le aree presenti nel territorio con oltre mille stranieri residenti, in modo da evitare che le aree più consistenti potessero vedersi attribuito un numero di consultori tale da ottenere una stabile maggioranza nella Consulta. La Consulta restava in carica per la stessa durata del Consiglio comunale ed il Presidente aveva diritto di essere convocato alle sedute delle Commissioni consiliari e del Consiglio comunale e di prendervi parte senza diritto di voto (con una modifica del 1999 tale facoltà venne estesa anche al Vice presidente). Non era previsto che, al termine

¹⁸⁶ Franchi Scarselli G., 2000, *Una guida ai modelli di rappresentanza politico-amministrativa locale degli stranieri*, cit..

¹⁸⁷ Ivi.

del mandato, la Consulta restasse in carica fino all'elezione di un nuovo organismo, venendo così a mancare la necessaria continuità dell'azione amministrativa da essa svolta. Quanto a funzioni, alla Consulta modenese erano demandati ampi compiti, sulla base dello stesso modello adottato in seguito anche da Nonantola, ma, allo stesso tempo, per lo svolgimento di un così grande e impegnativo insieme di funzioni non era previsto alcuno stanziamento di fondi¹⁸⁸. Inoltre, nell'elencazione delle attribuzioni della Consulta, mancava l'esplicito riferimento alla sua missione precipua: il rilascio di pareri preventivi sulle scelte e sugli atti adottati dall'amministrazione comunale (il termine parere infatti non compariva mai nel relativo regolamento). Sembra quasi, come è stato osservato, che pur esprimendo la volontà di adottare un organismo volto a favorire la partecipazione degli immigrati alla vita pubblica locale, gli organi del governo modenese cercassero in qualche misura di contenerne la portata e l'effettiva incidenza sulle scelte politiche locali. A questo riguardo si rileva anche che non erano previsti rapporti fra la *Consulta comunale elettiva per i cittadini stranieri ed apolidi residenti a Modena* e le Circoscrizioni cittadine, gli organi di governo della città che, per le ampie funzioni ad essi attribuite in materia di servizi sociali, avrebbero dovuto probabilmente essere fra i principali interlocutori della Consulta¹⁸⁹.

L'impianto modenese fu ripreso, nel 1997, anche per l'elezione della *Consulta comunale per i cittadini stranieri* di Forlì (che registrò un'affluenza al voto del 26% degli aventi diritto, pari a 231 elettori, un dato inferiore a quello modenese dell'anno precedente, dove per l'elezione della Consulta comunale si erano recati a votare 1.390 elettori, circa il 36% degli aventi diritto). Le funzioni, di carattere gestionale, ad essa attribuite ricalcavano quelle già previste per la Consulta di Modena, seppure ampliate con la funzione di promozione della crescita di coscienza dei diritti doveri di

¹⁸⁸ I compiti dell'organismo di rappresentanza degli stranieri erano elencati nel primo comma dell'art 2 del relativo Regolamento, inerente alle funzioni della Consulta, riportato nel volume di Franchi Scarselli e di seguito citato integralmente: "La Consulta, allo scopo di favorire l'incontro e il dialogo fra portatori di diverse culture: è momento di aggregazione e confronto per i singoli e i gruppi interessati alla realtà dell'immigrazione; tende a incentivare le opportunità volte a realizzare la piena integrazione degli stranieri extra-UE a Modena nell'ambito della tutela dei diritti, dell'istruzione, della salute, dell'inserimento nel mondo del lavoro, della fruizione dei servizi sociali e, negli stessi ambiti, raccoglie le informazioni ed effettua ricerche sia direttamente, sia in collaborazione con l'Amministrazione comunale; promuove dibattiti e incontri; assume iniziative per la prevenzione del razzismo e di ogni forma di xenofobia; fornisce le informazioni ed il loro necessario supporto agli stranieri extra-UE, singoli ed associati fra loro, per consentire l'effettivo esercizio di tutte le forme di partecipazione o di accesso ai documenti previsti per i cittadini residenti dalle leggi e dai regolamenti; fornisce alle associazioni di stranieri extra-UE la consulenza necessaria per redigere e sviluppare progetti per i quali siano richiesti contributi al Comune".

¹⁸⁹ Franchi Scarselli G., 2000, *Una guida ai modelli di rappresentanza politico-amministrativa locale degli stranieri*, cit..

cittadinanza, attraverso corsi di orientamento e di formazione civica. La regolamentazione forlivese rendeva però esplicita la funzione propria di un organismo di questo genere: era infatti stabilito che la Consulta venisse consultata preventivamente, in maniera non vincolante, dagli organi dell'amministrazione comunale sulle scelte di bilancio ed in particolare su quelle inerenti alle problematiche degli immigrati. Per lo svolgimento delle attribuzioni assegnate veniva inoltre previsto uno specifico capitolo di spesa in favore della Consulta all'interno del bilancio comunale. Nel caso di Forlì il maggior peso formalmente riconosciuto alla Consulta era sottolineato anche dal fatto che essa poteva essere ricevuta, a richiesta, dal Sindaco, dalla Giunta e dai Consigli di Circoscrizione, mentre Modena indicava gli Assessori comunali quali interlocutori specifici delle istanze della Consulta. Al Presidente della Consulta era parimenti riconosciuto il diritto di essere invitato alle Commissioni consiliari ed ai Consigli di Circoscrizione, mentre qualunque membro della Consulta poteva essere designato a partecipare in modo permanente alle attività delle Commissioni consiliari. L'aggregazione dei candidati sulla base di liste rappresentative delle grandi aree geografiche era analoga al caso modenese, con l'aggiunta della previsione di una lista anche in rappresentanza dei cittadini comunitari (che non venne però mai presentata)¹⁹⁰.

Alcune piccole realtà comunali dell'Emilia-Romagna diedero vita a loro volta ad organismi elettivi di rappresentanza degli immigrati nel corso degli anni Novanta. Il Comune di Novellara, in provincia di Reggio Emilia, elesse nel 1998 due Consiglieri stranieri aggiunti (con un'affluenza al voto del 44% degli aventi diritto). Il Comune di San Polo d'Enza, appartenente alla stesso territorio provinciale, sempre nel 1998, scelse invece la strada di convocare un'assemblea degli stranieri maggiorenni residenti, al cui interno furono eletti un Presidente e un Vice presidente, che ricoprivano anche la carica di membri effettivi della Commissione Servizi sociali del Comune¹⁹¹.

Il caso di Cesena si discosta da quelli precedentemente esaminati per il fatto che il Comune diede vita, poco dopo Forlì, ad un organismo di tipo consultivo, seppure non elettivo (che quindi non può essere inserito nelle fattispecie previste dalla Legge 203 del 1994, di ratifica della *Convenzione di Strasburgo*), di composizione mista, nel quale sedevano, al fianco di due rappresentanti per ogni associazione degli immigrati di Cesena, consultori nominati dagli enti e dalle associazioni maggiormente coinvolti nelle problematiche riferite all'immigrazione. In considerazione di tale

¹⁹⁰ Ivi.

¹⁹¹ Caritas Italiana, 2005, *Immigrati e partecipazione. Dalle consulte e dai consiglieri aggiunti al diritto di voto*, cit..

impianto (che prevedeva la partecipazione in quanto consultori anche di dirigenti comunali) si trattava, piuttosto che di un vero e proprio organismo di rappresentanza, di un organo di coordinamento e di concertazione delle politiche per l'immigrazione, anche se l'insieme delle funzioni risultava simile al caso forlivese (compreso il rilascio di pareri preventivi sugli atti dell'amministrazione) ed era inoltre prevista una specifica dotazione finanziaria per lo svolgimento dei compiti assegnati¹⁹². Qualche anno dopo l'insediamento della Consulta di Cesena venivano rilevati limiti essenziali riferiti al suo funzionamento oltre che una sostanziale inattività di questo organismo, alla cui base venivano individuati una serie di motivi, fra cui la scarsa collaborazione fra le persone coinvolte, i disaccordi personali fra i consultori e fra alcune associazioni di stranieri e gli uffici comunali, l'emergere di atteggiamenti opportunistici, un indicatore dei quali veniva rilevato nella scelta di costituire delle associazioni al solo fine di poter eleggere i propri rappresentanti all'interno della Consulta, la difficoltà da parte degli immigrati di comprendere i meccanismi e le finalità della forma di rappresentanza adottata. Nel 2001 il Comune di Cesena rivide l'impianto adottato in precedenza e diede il via all'istituzione di una Consulta comunale elettiva degli stranieri, che fu eletta nel 2002 con un'affluenza al voto del 19,1% degli aventi diritto¹⁹³.

Le poche indagini compiute sugli organismi elettivi di rappresentanza degli immigrati implementati in Emilia-Romagna nel corso degli anni Novanta (Modena, Forlì e Nonantola) mettevano parimenti in luce che questi organismi erano dotati di una scarsa portata reale, mentre gli immigrati, in quanto nuovi interlocutori nella scena politica locale, restavano relegati in una posizione di sostanziale debolezza. Molte problematiche, al di là della natura unicamente consultiva di questi strumenti di rappresentanza (che generavano l'impossibilità di incidere realmente per rispondere alle necessità primarie degli immigrati, prima fra tutte quella abitativa) e della nulla o insufficiente dotazione di risorse finanziarie, risultavano ancora una volta riferite ai conflitti interni che caratterizzavano la vita delle Consulte, a volte incentrati sulle differenze di genere, alla difficoltà degli immigrati di comprendere i meccanismi e le regole politiche delle istituzioni territoriali ed al disagio di dover conciliare le attività di lavoro con gli incarichi di rappresentanza, che finiva con il dare luogo ad una

¹⁹² Ivi.

¹⁹³ Gambarrota A., Perrini A., 2002, *La rappresentanza dei cittadini stranieri a Faenza. Report intermedio. I risultati del lavoro di ricerca al 31-12-2001*, cit..

progressiva diminuzione della partecipazione alle sedute. Un problema che veniva sottolineato da alcuni interlocutori locali riguardava la necessità di un accompagnamento, di una sorta di tutela, di questi organismi da parte delle amministrazioni comunali, in particolare nel periodo di avvio. Dopo la fase, al volte lunga e dispendiosa, della messa a punto delle regole per il funzionamento delle Consulte da parte degli enti locali, questi ultimi tendevano poi ad abbandonare a se stessi questi organismi, senza supportare in modo adeguato l'avviamento e la crescita delle iniziative. I fattori positivi sottolineati dalle ricerche riguardano invece in primo luogo la capacità degli strumenti di rappresentanza degli stranieri di contribuire a suscitare la crescita e la partecipazione attiva di molti immigrati alla vita pubblica locale, mettendo in campo nuove potenzialità, di contribuire, soprattutto per la loro portata simbolica, all'evoluzione, in termini inclusivi, della cultura civile e politica dei territori e di riuscire, inoltre, a porre il tema dell'immigrazione maggiormente al centro dei dibattiti consiliari¹⁹⁴.

In alcuni territori la nascita delle Consulte era stata preceduta dalla sollecitazione delle associazioni di volontariato che operavano localmente, come avvenne nel caso della Consulta forlivese dei cittadini stranieri, per la cui realizzazione si batterono inizialmente le Acli, alle quale si aggiunsero in seguito altre espressioni significative dell'associazionismo locale e del sindacato, che costituirono un apposito comitato e si fecero promotrici dell'iniziativa nei confronti del Comune, supportando poi tutta la fase di formazione delle liste elettorali. Il resoconto delle sedute della Consulta di Forlì nei primi anni dopo il suo insediamento, di cui è disponibile una dettagliata cronaca, mette in luce, l'importanza dei temi affrontati: il problema del diritto alla casa, alle prestazioni sanitarie, al rinascimento dei titoli di studio acquisiti nei paesi di origine, a percorsi formativi seguiti dall'inserimento nel mondo del lavoro. Emersero dinamiche positive, come il forte impegno personale di alcuni membri della Consulta e il lodevole tentativo di avviare delle relazioni con gli organismi analoghi istituiti nel territorio regionale, e alcuni aspetti critici. In primo luogo l'affioramento di posizioni conflittuali, generate anche dal fatto che alla presidenza dell'organismo era stata eletta una donna, e la difficoltà di portare avanti una posizione unitaria della Consulta su temi di assoluta rilevanza, come quello inerente al problema abitativo, che fu spesso al centro del dibattito interno all'organismo. La Consulta ricevette inoltre uno scarso supporto da parte dell'ente comunale per

¹⁹⁴ Ivi, si veda inoltre Zavatti P., 2000, *Cronache della Consulta forlivese dei cittadini stranieri. Progetti, movimenti di opinione, prime esperienze di partecipazione alla vita delle istituzioni*, Consorzio per la Formazione Professionale di Forlì Cesena.

l'organizzazione della propria attività, nonostante l'iniziale intenzione del Comune di mettere a disposizione della Consulta un operatore part-time, dovuto anche al fatto che le sedute si svolgevano in orario serale. Anche il sostegno di tipo finanziario (circa 5 milioni di lire annue) risultò del tutto inadeguato per consentire alla Consulta di operare efficacemente. Infine, sebbene la Consulta fosse talvolta riuscita ad orientare il dibattito del Consiglio comunale su alcuni temi centrali per l'immigrazione, soprattutto quello abitativo, si registrò uno scarso impegno, da parte del Comune, rispetto alla consultazione preventiva sulle scelte per la formulazione del bilancio¹⁹⁵.

5.3 – Il Forum delle Associazioni degli immigrati non comunitari di Bologna e provincia

Prima di concludere l'esame delle forme municipali di rappresentanza degli immigrati implementate in Emilia-Romagna nel corso degli anni Novanta, mi sembra utile accennare all'esperienza bolognese della costituzione di un *Forum delle associazioni degli immigrati non comunitari di Bologna e provincia*.

Si trattò, anche in questo caso, come abbiamo già visto per l'esperienza di Cesena, di un organismo non elettivo, nel quale i rappresentanti degli immigrati venivano nominati in via secondaria da parte delle loro associazioni. Era in sostanza un raggruppamento di associazioni che davano vita ad una sorta di assemblea consultiva del governo municipale, da cui doveva discendere la figura di un Consigliere straniero aggiunto. Il progetto prese corpo nel 1995 all'interno dell'Istituzione Servizi per l'Immigrazione (I.S.I.), strumento amministrativo costituito dal Comune di Bologna al fine di dare vita ad un organo, dotato di una certa autonomia politico-istituzionale, dedicato alla messa a punto delle politiche per l'immigrazione.

In realtà, come è stato osservato con toni fortemente critici, nonostante la retorica dei partiti della sinistra al governo della città, profusa nei discorsi e nella documentazione locale, circa il coinvolgimento politico degli immigrati nei processi decisionali inerenti alla comunità locale, il Forum, dopo la sua costituzione nel 1997, fu circondato da una fondamentale inerzia, che ne paralizzò l'iniziativa. Il Consigliere aggiunto non venne mai nominato ed il Forum si riunì solo in modo

¹⁹⁵ Zavatti P., 2000, *Cronache della Consulta forlivese dei cittadini stranieri. Progetti, movimenti di opinione, prime esperienze di partecipazione alla vita delle istituzioni*, cit..

discontinuo durante gli anni Novanta, con un spreco eccessivo di risorse per stabilire le regole organizzative e di funzionamento. In tal modo quella che doveva essere l'attività principale del Forum, di fornire un'arena per il dibattito politico e per la formulazione di una visione del governo della città in considerazione dell'immigrazione, fu largamente disattesa in favore di un'attività burocratica rivolta essenzialmente al proprio interno, rispetto alla quale si registrò inoltre un'eccessivo controllo politico ed una pressione sulle associazioni affinché il Forum si adeguasse alle esigenze istituzionali (le associazioni che prendevano parte al Forum generalmente non erano state costituite per scopi politici ma solo per finalità culturali o di auto-aiuto fra connazionali e questo richiese, ad esempio, un aggiustamento degli statuti associativi). Il Forum risultò avere un'influenza molto limitata anche sulle scelte dell'I.S.I., rispetto alle quali mancò un serio tentativo di consultazione e di coinvolgimento nell'adozione dei piani di programmazione delle attività rivolte agli immigrati. Tale situazione contribuì nel complesso a generare una profonda sfiducia, nel corso del decennio, nei confronti dell'amministrazione cittadina da parte delle associazioni locali degli immigrati, mentre il progressivo abbandono da parte della sinistra dei temi dell'eguaglianza sociale dei cittadini lasciava ampio spazio all'affermazione di un governo espressione dei partiti della destra, che si insediò alla guida della città nel 1999, ribaltando il tradizionale orientamento politico cittadino¹⁹⁶.

E' stata inoltre criticata la scelta della sinistra locale di promuovere forme di rappresentanza degli stranieri attraverso gli esponenti delle associazioni nazionali, o etniche. Una scelta che sembrerebbe indicare una concezione politica e sociale degli immigrati in quanto suddivisibili in comunità omogenee, ognuna delle quali espressione di una specifica cultura. Tale concezione, all'interno del contesto di scarso potere degli immigrati, che li costringeva ad esprimersi attraverso questo unico canale, contribuì a far prevalere una visione etnica della partecipazione politica degli immigrati, incentrata sulla questione delle specificità etniche, nazionali e culturali piuttosto che sulle problematiche di carattere generale, etichettando in qualche modo gli immigrati come cittadini di secondo livello, come membri di minoranze culturali. E' stato osservato che anche nei confronti degli immigrati meridionali la politica del PCI aveva avuto un'impostazione che sottolineava gli aspetti delle differenze culturali, ma una delle specificità per gli stranieri riguardò più grande peso attribuito dalla sinistra a queste differenze rispetto alla promozione di forme di uguaglianza fondate sul lavoro. Inoltre

¹⁹⁶ Però D., 2002, *The Left and the Political Participation of Immigrants in Italy: The Case of the Forum of Bologna*, in Grillo R., Pratt J., *The Politics of Recognizing Difference*, Hampshire (UK), Burlington (USA), Ashgate.

verso i meridionali era presente una più grande compattezza di vedute all'interno del PCI rispetto a quanto non si sia registrato in seguito nel PDS per gli stranieri. Inoltre, poiché il progetto di costituzione del Forum era il canale prescelto dai partiti della sinistra per favorire la partecipazione degli immigrati a livello locale, una scarsa attenzione venne riservata alla loro inclusione negli strumenti della politica generale, come ad esempio nelle sezioni locali dei partiti o nei Quartieri. Da questa situazione si distanziò il sindacato, che riuscì invece progressivamente a promuovere la presenza degli stranieri all'interno delle forme ordinarie della partecipazione negli ambienti di lavoro¹⁹⁷.

Uno dei motivi che determinarono il fallimento del Forum e la progressiva perdita di importanza del tema della partecipazione degli stranieri nell'agenda politica bolognese durante gli anni Novanta va probabilmente ricercato nell'aumento di conflittualità, attorno al problema abitativo, che venne a generarsi in quel periodo fra le istituzioni locali ed una parte degli immigrati insediati nel territorio. I casi di occupazione degli edifici abbandonati o in disuso da parte di gruppi di immigrati furono frequenti e questo contribuì a generare un irrigidimento nelle istituzioni territoriali, come si rileva da alcuni interventi di importanti esponenti del governo locale circa la necessità di arrivare ad una sorta di patto d'onore con i cittadini stranieri, in virtù del quale l'amministrazione cittadina si sarebbe fatta carico dei problemi dell'integrazione degli stranieri in cambio di un'impostazione fiduciaria delle relazioni e dell'abbandono delle attitudini ostili e pregiudiziali¹⁹⁸.

5.4 – L'evoluzione del modello di rappresentanza dopo il volgere del secolo

Negli anni più recenti il modello della partecipazione politica degli immigrati non ha subito modifiche significative e neppure le esperienze di rappresentanza nell'ambito regionale esaminato. Sebbene il Testo Unico per l'immigrazione approvato nel 1998 avesse tentato di estendere l'esercizio

¹⁹⁷ Ivi.

¹⁹⁸ Si veda, ad esempio, l'intervento dell'Assessore alle politiche sociali e all'immigrazione del Comune di Bologna nel corso del Convegno "Non solo immigrato", realizzato dalla Provincia e dal Comune di Bologna nel 1991, riportato nel volume di Cifiello S., (a cura di), 1992, *Non solo immigrato. Scenari migratori, diritti ed innovazioni nelle politiche locali*, Bologna, Cappelli. Per una ricostruzione dei conflitti emersi a Bologna negli anni Novanta attorno al problema abitativo si veda Bernardotti M. A., Mottura G., 1999, *Il gioco delle tre case. Immigrazione e politiche abitative a Bologna dal 1990 al 1999*, Torino, L'Harmattan Italia.

del diritto di voto amministrativo agli stranieri non comunitari titolari della carta di soggiorno, tale disposizione fu in seguito stralciata a causa dei dubbi sollevati da più parti circa la necessità di una preventiva riforma costituzionale, relativamente agli articoli della Costituzione che riservano i diritti di voto e di associazione in partiti politici ai cittadini.

Nell'attesa di una evoluzione legislativa della materia, in sede regionale prendevano corpo, nella prima parte dell'ultimo decennio, altre esperienze di rappresentanza sulla base dello stesso modello già sperimentato nel corso degli anni Novanta.

A livello provinciale si estendevano gli strumenti di concertazione delle politiche per l'immigrazione, allargati alla partecipazione degli stranieri (è il caso di Modena, dove peraltro una Consulta provinciale mista era già stata costituita alla fine degli anni Ottanta, e di Reggio Emilia). La Provincia di Rimini costituiva invece un organo elettivo, il *Consiglio provinciale dei rappresentanti degli immigrati*, che fu eletto nel 2002 con un'affluenza al voto del 25%. In ambito comunale si allargava la sperimentazione di organi elettivi di rappresentanza degli stranieri. Furono elette, nel 2000, la *Consulta dei cittadini stranieri* di Forlimpopoli, in provincia di Forlì (29% di affluenza al voto), nel 2002, la Consulta di Cotignola, in provincia di Ravenna (35%), nel 2003, quella di Ravenna (23%). In provincia di Bologna nel 2004 fu costituita una Consulta per l'immigrazione presso il Comune di Zola Predosa, con le stesse caratteristiche dei modelli di consultazione previsti dall'ordinamento delle autonomie locali (come le Consulte per il commercio, le attività produttive, la cultura, ecc.). In questo caso non era prevista l'elezione dei consultori ma solo la loro designazione da parte della Giunta comunale, sulla base della disponibilità espressa da singoli cittadini stranieri¹⁹⁹. Infine, all'inizio del 2006 è stata eletta una Consulta degli immigrati nel Comune di Monzuno, in provincia di Bologna.

Una recente indagine, che ha coinvolto l'insieme degli organismi di rappresentanza degli immigrati presenti in Emilia-Romagna, comprese le esperienze nate negli ultimi anni, ha evidenziato che la missione principale delle Consulte, quella del rilascio di pareri sugli atti amministrativi, è rimasta pressoché inattuata. Le Consulte, la cui elezione è stata spesso caratterizzata da una debole affluenza al voto da parte degli stranieri residenti, hanno inoltre continuato a mostrare un carattere frammentario, reso più acuto dall'inesistenza di una rete di coordinamento regionale delle iniziative intraprese. Un'elencazione delle azioni che hanno caratterizzato la vita di questi organismi ha messo in luce l'impegno delle Consulte per sostenere l'introduzione del diritto di voto amministrativo per gli stranieri

(attraverso convegni, raccolte di firme, proposte di ordini del giorno), per individuare soluzioni operative, con Prefetture, Questure, Comuni, per lo snellimento delle procedure amministrative, per promuovere interventi culturali, formativi, ricreativi, per l'avvio di progetti specifici in collaborazione con le forze sociali del territorio, per l'introduzione di soluzioni innovative sul fronte del problema abitativo (partecipazione ad esperienze di costituzione di Società per l'affitto ed a progetti di autocostruzione)²⁰⁰.

Mentre proseguiva il tentativo di estendere le esperienze sulla base del modello già avviato, dalla fine degli anni Novanta si registrava una perdita di tensione rispetto al tema della promozione della partecipazione politica degli immigrati in senso proprio, per cui il dibattito sul diritto di voto amministrativo, dopo la mancata introduzione delle disposizioni inizialmente previste dal Testo Unico sull'immigrazione, veniva accantonato dall'agenda politica locale. Le dichiarazioni favorevoli di Fini sull'argomento nel 2003, sebbene espresse al di fuori del programma politico del governo per l'immigrazione, contribuirono a riaprire la discussione sulla materia.

In Emilia-Romagna recentemente si è assistito ad un rilancio della tematica del diritto di voto per gli stranieri attraverso alcune indicazioni politiche di ampia portata, in contrasto con l'impostazione restrittiva, per certi versi ideologica, che si stava producendo in ambito nazionale a seguito dell'elezione del centro-destra alla guida del Paese e dell'approvazione della Legge Bossi-Fini. In sede di adozione del nuovo statuto regionale la Regione Emilia-Romagna ha indicato fra gli obiettivi del governo regionale il riconoscimento dei diritti politici e sociali agli immigrati, da assicurare nell'ambito delle facoltà costituzionalmente riconosciute alle Regioni. I Comuni di Cesena e Forlì hanno introdotto, attraverso i rispettivi statuti, il diritto di voto agli immigrati per l'elezione delle Circoscrizioni cittadine. A fronte di queste prese di posizione si è arrivati ad una situazione di conflitto con gli organi del governo centrale, che hanno tentato di bloccare la messa in atto dei dispositivi comunali con specifiche circolari ministeriali e di addurre l'incostituzionalità delle disposizioni regionali. Sebbene i pronunciamenti del Consiglio di Stato abbiano riconosciuto il diritto della Regione Emilia-Romagna di esprimersi relativamente agli obiettivi della sua azione politica, la materia non ha ancora assunto la svolta auspicata nell'ambito regionale e, dopo l'elezione dell'esecutivo guidato da Prodi, si è in attesa di una revisione dell'intera disciplina sull'immigrazione.

¹⁹⁹ Caritas Italiana, 2005, Immigrati e partecipazione. Dalle consulte e dai consiglieri aggiunti al diritto di voto, cit..

²⁰⁰ Ivi.

Capitolo 6

Modelli partecipativi nelle politiche territoriali per l'integrazione degli immigrati

6.1 – La fase di avvio delle politiche per l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati stranieri

Nel primo capitolo della tesi abbiamo visto che la locuzione di “modello emiliano” è servita anche a descrivere un quadro regionale caratterizzato da una politica sociale estesa e partecipativa, frutto di una direzione politica degli interventi sociali improntata su caratteri spesso fortemente innovativi all'interno del panorama italiano. Una politica attorno alla quale gli organi del governo locale seppero creare consensi e coesione fra la molteplicità degli attori territoriali, in un contesto regionale che, pur con le diverse sfaccettature presenti al suo interno, si distingueva per la sedimentazione di un'elevata cultura della partecipazione civica, che costituiva la base dell'identità emiliana e la principale risorsa del *milieu* alla quale poterono attingere gli amministratori locali nella fase della ripresa postbellica. La nascita dell'ente regionale contribuì all'articolazione territoriale di un modello sociale in cui l'estensione dell'accesso ad un ampio insieme di servizi era vista come un fattore di democratizzazione della società locale, di riequilibrio delle risorse a favore della classe lavoratrice per ottenere una maggiore uguaglianza sociale. Un modello incardinato sul decentramento amministrativo e sulla gestione sociale degli interventi che dal secondo dopoguerra aveva iniziato a diffondersi, sebbene in modo non omogeneo, per l'iniziativa trainante di alcune realtà comunali, situate soprattutto nelle province poste al cuore della regione.

Queste peculiarità del modello emiliano, di ampia estensione dello stato sociale, di coesione fra gli attori locali, di gestione partecipata degli interventi, all'interno di un sistema di governo territoriale incentrato sulla gestione amministrativa del PCI, cominciò a mostrare, come si è detto, evidenti segni di crisi durante il corso degli anni Ottanta. Le scelte politiche compiute in ambito nazionale dal principale partito dell'Emilia-Romagna, la fine della fase espansiva dello stato sociale alla quale si accompagnò l'arretramento dell'intervento pubblico a vantaggio di una maggiore apertura ai soggetti privati, le complesse trasformazioni che attraversarono la società contribuendo ad una evoluzione delle identità in chiave maggiormente individualistica, furono fra gli aspetti principali del cambiamento che si cominciò a produrre dalla fine degli anni Settanta e che aprì una nuova fase dell'intervento politico e

sociale. Una fase che vide la progressiva sostituzione di un modello di *gouvernement* dirigistico e centralizzato, seppure aperto a forme di partecipazione e di concertazione con le parti sociali, da parte di un modello di *governance*, affermatosi nel corso degli anni Novanta e ancora in corso di definizione e di dispiegamento, che dovrebbe tendere ad una autoregolazione non gerarchica dei territori, alla produzione di decisioni scaturite dal raccordo fra le diverse istanze societarie. In termini geografici questo riassetto delle politiche potrebbe configurare un processo di riterritorializzazione, attraverso il quale le forze territoriali recuperano una visione sistemica del territorio e, attingendo alle risorse locali, si dimostrano in grado di ricostituire legami sociali virtuosi, di produrre progetti condivisi e innovativi, di generare plusvalore territoriale.

In Emilia-Romagna l'aumento dell'immigrazione straniera si produsse all'interno di questa fase di trasformazione e di riassetto degli equilibri territoriali. Le politiche iniziali per l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati furono implementate nell'ambito dei canali di intervento che erano stati pensati per affrontare le problematiche degli emigrati emiliano-romagnoli all'estero. Lo strumento principale di progettazione delle iniziative in ambito regionale fu la *Consulta regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione*, che, come si è visto nel quarto capitolo della tesi, cominciò ad occuparsi, mostrando sensibilità ed impegno oltre che una visione anticipatoria dei problemi, di immigrazione a partire dai primissimi anni Ottanta. Prevalse una visione che considerava l'emigrazione all'estero, l'immigrazione interna e l'immigrazione dai paesi terzi, come il frutto delle distorsioni strutturali e di crescita che caratterizzavano le diverse aree del pianeta e che costringevano migliaia di persone a trasferirsi in cerca di lavoro. La missione nella quale si identificò la Consulta, in quanto organo regionale di consultazione e di elaborazione di proposte sulle tematiche migratorie, fu quella di adoperarsi per favorire condizioni di uguaglianza sociale e di effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, indipendentemente dall'origine geografica, per un accesso alla cittadinanza fondato sul lavoro.

Mi sembra che questa visione politica dell'immigrazione, elaborata anche attraverso l'impulso della Consulta, abbia orientato le politiche regionali in questa materia nel corso degli anni successivi. Si tentò da un lato di garantire un accesso paritario ai servizi, dall'altro di favorire la partecipazione politica dei migranti. Allo stesso tempo emergeva un'attenzione particolare per la tutela delle diversità culturali degli immigrati, che sviluppava l'orientamento che aveva già improntato le rivendicazioni per gli emigrati. Gli organismi associativi erano ritenuti i soggetti da sviluppare per contrastare lo

sradicamento identitario e per favorire i percorsi partecipativi. Tuttavia, se queste erano le rappresentazioni di fondo, nella prassi i risultati, come abbiamo visto esaminando l'evoluzione delle attività della Consulta regionale, non furono eccellenti. Mentre in regione l'immigrazione cresceva a ritmi sostenuti nel corso degli anni Ottanta, i finanziamenti non aumentarono in misura corrispondente e si registrò, allo stesso tempo, un insufficiente impegno da parte degli enti territoriali per buona parte del decennio, come fu più volte evidenziato nel corso delle sedute della Consulta. Gli interventi per l'immigrazione promossi dall'organismo regionale in questa fase riguardarono la promozione di ricerche, di convegni di studio ed iniziative culturali, il sostegno all'associazionismo, l'avvio di strutture di accoglienza in anticipo rispetto alle indicazioni nazionali. Rispetto all'associazionismo stentavano in realtà a guadagnare terreno dei soggetti nuovi e la maggior parte delle iniziative (e dei finanziamenti) continuarono per molto tempo a ruotare attorno alle associazioni di carattere nazionale attive su queste tematiche che avevano una più lunga tradizione e più forti legami con il tessuto politico regionale e con gli equilibri che si erano stabiliti al suo interno (Alci, Filef, Istituto Santi).

Soprattutto all'inizio degli anni Ottanta le Consulte istituite presso le Regioni italiane, tramite l'impegno dei Presidenti, cercarono di coordinarsi fra loro e di proporre una direzione unitaria degli interventi regionali. Il tema dell'immigrazione straniera entrò subito nell'agenda delle sedute congiunte e credo si possa affermare che l'iniziativa di questi organismi, fatta propria dagli enti regionali, contribuì ad orientare la discussione politica nazionale in vista dell'approvazione, alla fine del 1986, della prima regolamentazione organica della materia, che assunse al proprio interno le principali istanze, di uguaglianza dei diritti riconosciuti ai lavoratori indipendentemente dalla provenienza geografica, portate avanti dalle Consulte. Tale capacità di coordinamento su scala nazionale degli organismi di consultazione regionale in materia migratoria si arrestò verso il finire del decennio e non risulta sia stata in seguito ripresa in maniera efficace.

6.2 – Gli sviluppi degli anni Novanta

Durante la prima parte degli anni Novanta gli interventi per gli immigrati ebbero una maggiore diffusione sul territorio. Alcune ricerche promosse all'inizio del decennio rilevarono una crescita dell'impegno delle amministrazioni territoriali nella promozione delle iniziative, riscontrando a questo

proposito una creatività diffusa all'interno della regione ed un atteggiamento amichevole da parte dei diversi attori del territorio²⁰¹. Gli interventi furono però incentrati soprattutto su una logica emergenziale. La maggiore parte delle risorse furono dedicate alla realizzazione di centri di prima accoglienza, arrivando a una discreta dotazione di posti letto. Un certo numero di percorsi formativi furono avviati in questo periodo e si ebbero interventi per l'insegnamento dell'italiano, per la tutela dei minori e delle famiglie in difficoltà, per l'assicurazione delle prestazioni sanitarie. Furono avviati anche alcuni progetti per diffondere nelle scuole i principi dell'educazione interculturale attraverso strumenti didattici e formativi rivolti agli insegnanti. La diffusione degli interventi sul territorio fu resa possibile anche grazie all'impegno degli organismi di volontariato e dei sindacati, che affiancarono le amministrazioni locali, quando non si sostituirono ad esse, nel tentativo di affrontare una situazione che presentava molti tratti drammatici, in primo luogo sul versante abitativo. Il Terzo Settore si ritagliò poi un ruolo da protagonista sul versante dell'offerta di servizi informativi rivolti agli immigrati, rispetto ai quali le istituzioni faticavano ad organizzarsi (i Centri servizio per gli stranieri degli Enti Locali cominciarono a diffondersi alla fine del decennio nei Comuni di maggiori dimensioni, mentre l'inserimento dei mediatori culturali nei servizi generali, in particolare nei settori dedicati ai servizi sociali, fu implementato in modo esteso solo dopo il volgere del secolo).

Con riferimento all'ente regionale, al di fuori della Consulta alcuni settori avevano intrapreso le prime iniziative a partire dalla fine degli anni Ottanta per affrontare i principali problemi legati all'aumento dell'immigrazione, in particolare sul versante delle politiche sanitarie e della formazione professionale. L'evoluzione del quadro normativo nazionale e l'approvazione, nel 1990, della legge regionale che regolava la materia permisero una maggiore diffusione ed articolazione degli interventi nel corso del successivo decennio. Mentre proseguiva l'attività della Consulta, si attivarono con maggiore incisività anche i diversi assessorati regionali, soprattutto per la formazione professionale e per la rilevazione della presenza degli stranieri nel mercato del lavoro, per l'assicurazione della copertura sanitaria ai soggetti più deboli, per l'erogazione di contributi alle aziende fondate da immigrati e per l'adozione di alcuni interventi di seconda accoglienza in campo abitativo. In alcuni casi gli interventi furono innovativi, ma per quasi tutto il decennio, mancò un congruo trasferimento di

²⁰¹ Bruni M., Pinto P., (a cura di), 1993, *Enti locali e politiche per gli immigrati in Emilia-Romagna*, Quaderni di ricerca della Regione Emilia-Romagna, Osservatorio Mercato del lavoro, n. 12.

risorse, dallo Stato agli enti territoriali, affinché questi ultimi potessero approntare un piano incisivo in materia di immigrazione. Questo rese le attività complessivamente insufficienti. In Emilia-Romagna, oltre alla Regione, ad attivarsi furono i Comuni di grandi dimensioni, non solo per la maggiore consistenza dell'immigrazione nei grandi centri urbani ma soprattutto per la maggiore disponibilità di risorse da dedicare ai problemi ad essa connessi²⁰².

Quanto ai meccanismi di condivisione delle scelte proseguì, ai diversi livelli territoriali, la strategia di concertazione delle decisioni. Gli immigrati rimasero però sostanzialmente ai margini di questi processi. In quasi tutte le Province emiliano-romagnole si erano costituite le Consulte, ma, come abbiamo visto, gli stranieri erano poco o nulla rappresentati al loro interno. Verso la fine del decennio diverse Province, per distinguere il ruolo di questi organismi da quello delle Consulte previste dalla legge di ratifica della *Convenzione di Strasburgo*, trasformarono tali strumenti di consultazione in *Coordinamenti provinciali per l'immigrazione*, mantenendo sostanzialmente inalterate composizione e funzioni. A livello dell'ente regionale il fallimento dell'iniziativa di costituzione del *Forum delle associazioni degli immigrati* rese particolarmente debole la partecipazione degli diretti interessati alle scelte del periodo. L'assenza di un coinvolgimento degli immigrati nelle decisioni che li riguardavano, durante gli anni Novanta, è emersa anche da alcune testimonianze che ho raccolto dai tecnici dei settori regionali promotori delle principali iniziative di politica sociale²⁰³. Complessivamente furono le forze sociali e sindacali del territorio a farsi carico delle problematiche degli stranieri, realizzando in tal modo una forma di rappresentanza sostanzialmente indiretta e mediata. Non che non furono tentate, come abbiamo visto, delle esperienze volte a dar vita a forme di rappresentanza diretta degli immigrati, ma mancò una reale strategia di *empowerment* di questi nuovi attori sociali, a partire da un sostegno economico adeguato ai soggetti associativi che emergevano fra gli stranieri. Sembrarono, al contrario, prevalere dei percorsi incentrati sulle necessità del soggetto istituzionale, che dopo la fase di adattamento alle esigenze, spesso formali, degli enti territoriali, terminarono nel sostanziale abbandono degli organismi costituiti per favorire la partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale.

Si dovette attendere la fine del decennio per vedere emergere un modello di *governance*

²⁰² Per una ricostruzione più dettagliata degli interventi regionali a partire dalla fine degli anni Ottanta rimando nuovamente a Giardini A., 2003a, *Immigrazione e sistemi locali territoriali. Le politiche nell'area periurbana bolognese tra rappresentazioni, norme e pratiche*, Bologna, Patron.

maggiormente declinato in termini sociali. Si trattò in buona misura di una trasformazione derivante da fattori esogeni al territorio, generata dall'evoluzione della normativa nazionale e soprattutto dall'affluenza di consistenti risorse da parte del governo centrale. L'approvazione, nel 1998, del Testo Unico sull'immigrazione fu infatti accompagnata dall'istituzione di un Fondo nazionale per il finanziamento delle politiche locali per l'integrazione degli immigrati, la cui ripartizione fra gli Enti Locali venne affidata alle Regioni. Secondo il disposto normativo i Comuni destinatari delle assegnazioni dovevano contribuire con una quota di risorse proprie alla realizzazione delle iniziative e coinvolgere direttamente le associazioni degli immigrati nei progetti di sviluppo del territorio. Venivano inoltre istituiti i *Consigli territoriali per l'immigrazione*, uno in ogni Provincia, sotto il coordinamento del Prefetto, con il compito di analizzare, assieme agli attori locali, comprese le rappresentanze degli immigrati, le principali criticità nel proprio ambito territoriale, cercando inoltre di offrire dei suggerimenti in merito alla programmazione degli interventi.

Con la nuova normativa per l'immigrazione si avviava, per la prima volta in Italia, prendendo in parte spunto dall'esperienza francese, un tentativo concreto di dare un forte impulso alla promozione di iniziative territoriali, allo scopo di superare definitivamente la logica dell'emergenza e di passare ad un impianto, stabile e diffuso, di politiche per l'integrazione degli immigrati. Con l'adozione dei *Consigli territoriali per l'immigrazione* si tentava inoltre di favorire la diffusione su tutto il territorio nazionale di un modello di concertazione su scala provinciale, aperto alla partecipazione delle associazioni degli stranieri. Non un modello di rappresentanza in senso proprio, ma un sistema di coordinamento degli attori locali, sull'esempio delle Consulta provinciali adottate in precedenza in alcuni ambiti territoriali (quanto all'Emilia-Romagna, in modo piuttosto esteso), che cercava tuttavia di includere al proprio interno anche una componente, seppure minoritaria, di stranieri.

Il modello organizzativo suggerito dalla normativa nazionale per la gestione del Fondo per le politiche migratorie, in Emilia-Romagna fu declinato in una forma particolare. Come abbiamo visto nel capitolo dedicato all'analisi del sistema locale territoriale emiliano, dopo il fallimento dell'esperienza dei Comprensori, a partire dagli anni Ottanta le forze politiche locali puntarono sul ruolo delle Province, quali enti intermedi di pianificazione delle strategie territoriali. Nell'implementazione degli interventi

²⁰³ Interviste raccolte nel 2001 da Michele Zanelli, funzionario dell'Assessorato alla Programmazione territoriale, politiche abitative e riqualificazione urbana, Patrizia Gigante, funzionaria dell'Agenzia Lavoro Emilia-Romagna, Elena Castelli, Maria Lazzarini e Vittoria Pastorelli, funzionarie dell'Assessorato alla Sanità.

per l'integrazione sociali degli stranieri, previsti dal Testo Unico per l'immigrazione, la Regione Emilia-Romagna, piuttosto che rapportarsi direttamente con i Comuni, preferì privilegiare il ruolo delle Province per il coordinamento dell'insieme dei progetti comunali e per la promozione di un sistema di *governance* settoriale attento alla partecipazione del terzo settore e delle associazioni degli immigrati, secondo un'impostazione già sperimentata per altre normative di settore, come ad esempio sul versante dell'handicap o per la Legge Turco dedicata ai minori del 1995 (dove però non risulta che presero parte alla concertazione anche le associazioni degli stranieri). Questa impostazione emiliana, basata sul ruolo cardine delle Province, tendeva tuttavia a favorire, almeno da un punto di vista formale, una duplicazione degli organismi preposti agli stessi obiettivi, nel senso che i *Consigli territoriali per l'immigrazione* si trovarono di fatto ad operare nelle stesse materie in cui già operavano le Province, nelle quali erano peraltro presenti anche le Consulte o i Coordinamenti provinciali per l'immigrazione.

Con l'entrata in vigore della Legge 328 del 2000, di riforma del sistema complessivo delle politiche sociali e di superamento della precedente impostazione settoriale, si ebbe un'ulteriore evoluzione del modello di organizzazione istituzionale, in particolare rispetto al ruolo dei Comuni, che venivano invitati a coordinarsi, all'interno di zone territoriali con caratteristiche sufficientemente sistemiche (nella prassi generalmente individuate nei Distretti socio-sanitari), e ad avviare, attraverso i Piani sociali di zona, una politica di rilevazione dei bisogni, di programmazione e valutazione degli interventi, in stretta collaborazione con i soggetti del Terzo Settore. Con l'istituzione di un Fondo nazionale per le politiche sociali venivano così a cadere i precedenti finanziamenti settoriali e pertanto anche le risorse per l'integrazione degli immigrati confluivano in questo unico capitolo di finanziamento dell'intero sistema degli interventi in campo sociale. In Emilia-Romagna le Province, anche in seguito a questa ulteriore riorganizzazione, mantennero tuttavia un ruolo fondamentale, perché ad esse veniva delegato il compito di elaborare linee politiche di indirizzo locale, di formare gli operatori, di promuovere la partecipazione favorendo l'incontro, attraverso apposite Conferenze territoriali, fra i soggetti storici ed i soggetti emergenti del quadro locale. In materia di immigrazione la Regione Emilia-Romagna mantenne poi, a capo delle Province, una serie di programmi di investimento, per salvaguardare l'organicità delle azioni territoriali di più ampia rilevanza, riservando ai Comuni la pianificazione delle iniziative di più diretta competenza locale²⁰⁴.

²⁰⁴ Per un'analisi del modello di riforma dello stato sociale, avviato con la Legge 328/2000, si rimanda a Magistrali G, (a cura di), 2003, *Il futuro delle politiche sociali in Italia. Prospettive e nodi critici della Legge 328/2000*, Milano,

I rapidi sviluppi di questa materia, alla quale ho solo accennato per fornire una visione non solo della situazione alla fine del decennio ma anche delle prospettive a cui questa andava incontro, ci spingerebbero ben oltre il periodo temporale considerato in questa tesi. E' possibile (ma non scontato perché ogni cambiamento negli equilibri di potere comporta sempre notevoli resistenze) che i Comuni, attraverso il nuovo modello associativo di pianificazione e gestione delle politiche sociali, che prevede una estesa partecipazione di tutti i soggetti territoriali, sapranno guadagnarsi un ruolo propulsivo e centrale per una evoluzione del sistema di *governance* locale emiliano-romagnolo in chiave territorialista, meno dirigistica e più aperta al contributo sociale. Volgendo lo sguardo all'ultima parte degli anni Novanta mi sembra però più corretto affermare che, in particolare in materia di politiche per l'integrazione degli immigrati, fosse il livello provinciale quello più coinvolto nei meccanismi di riorganizzazione della *governance* territoriale. In tale periodo, come abbiamo visto, il disegno istituzionale avviato dalla Regione dava risalto al ruolo delle Province. Mi sembra quindi utile tentare un breve esame, avvalendomi delle testimonianze raccolte, in tutte le Province dell'Emilia-Romagna, dai dirigenti che operavano in materia di immigrazione, del livello che avevano raggiunto le forme di partecipazione degli stranieri nel sistema che si andava configurando per la pianificazione e la gestione degli interventi rivolti a questa parte della popolazione, verificando allo stesso tempo la coerenza del modello ipotizzato con riferimento all'insieme del territorio regionale.

Le interviste raccolte presso le Province²⁰⁵ fornivano, in primo luogo, una conferma del ruolo più determinante che tali enti intermedi di governo del territorio avevano assunto, con riferimento al campo di interventi esaminato, soprattutto a partire dall'avvio dei *Piani territoriali per l'immigrazione* (lo strumento con cui si dava concreta attuazione alla nuova fase di progettazione conseguente all'approvazione del Testo Unico del 1998). In alcuni casi era tuttavia sottolineato anche l'impegno che aveva caratterizzato la fase precedente e lo sforzo compiuto, già dalla fine degli anni Ottanta, per

Angeli. Per un'analisi della partecipazione territoriale in questo contesto si veda Branca P., Colombo F., 2005, *La pianificazione di strategie partecipative nel territorio: dal welfare state al welfare mix*, in Bertoncin M., Pase A., (a cura di), *Logiche territoriali e progettualità locale. Atti del Convegno Rovigo, 24-25 settembre 2004*, cit.. Infine, rispetto all'applicazione dei Piani sociali di zona in Emilia-Romagna, si può fare riferimento a Regione Emilia-Romagna, Assessorato alle Politiche sociali, Immigrazione, Progetto giovani, Cooperazione internazionale, 2005, *I Piani sociali di zona in Emilia-Romagna. La sperimentazione nel triennio 2002/2004*, Regione Emilia-Romagna.

²⁰⁵ Nel corso del 2003 ho raccolto le testimonianze dei funzionari incaricati in materia di immigrazione in tutte le Province dell'Emilia-Romagna. Ho intervistato: Antonella Dosi (Piacenza), Vanna Zanichelli e Elisa Floris (Parma),

approntare una serie di iniziative atte a favorire l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati e per tentare di coordinare le iniziative predisposte dai Comuni. La metà degli intervistati metteva in luce l'attività svolta in precedenza dalle Consulte o dai Coordinamenti provinciali in materia di immigrazione, in particolare rispetto alla capacità di questi soggetti di evidenziare i bisogni che emergevano dal territorio. Con l'afflusso delle risorse economiche nazionali alla Regione, da ripartire fra i Comuni attraverso lo strumento dei Piani territoriali, questa capacità aveva trovato finalmente il modo di coniugarsi con la possibilità di dare luogo ad una serie di attività concrete, in risposta alle necessità più pressanti e alle richieste degli attori sociali, e di conseguenza il ruolo delle Province, di impulso e di raccordo delle iniziative pubbliche e del privato sociale, aveva potuto assumere una maggiore incisività.

Il modello organizzativo per l'implementazione dei *Piani territoriali per l'immigrazione* si differenziò in parte nelle diverse province emiliano-romagnole, derivando, in buona misura, dalla prosecuzione di precedenti legami istituzionali. In alcuni casi i Comuni si aggregarono a livello del Distretto socio-sanitario, con un progetto esecutivo presentato dal Comune capo-fila (Reggio Emilia, Modena, Bologna, Forlì-Cesena). In altri casi si osservarono forme spontanee di aggregazione dei singoli Comuni, che si allontanavano in parte dall'impostazione incentrata sul Distretto (Piacenza, Parma, Ravenna, Rimini). In un solo caso (Ferrara), fu la stessa Provincia a farsi promotrice di un progetto complessivo al quale aderirono i Comuni del territorio. Nel 2000 parteciparono ai Piani oltre il 70% dei Comuni della regione. L'Ente provinciale seguì quasi ovunque uno schema di intervento che contemplava, oltre al ruolo politico di dare una specifica impronta all'impostazione del Piano, iniziative di tipo tecnico principalmente rivolte ai Comuni, ultimi assegnatari delle risorse. Furono predisposti incontri di carattere informativo sull'emanazione delle direttive regionali e la Provincia svolse un'azione di orientamento e di supporto ai Comuni rispetto all'individuazione dei bisogni e delle priorità di intervento su vasta area. La stessa adozione delle linee di indirizzo politico provinciali, che stabilivano i campi di intervento prioritari dei Piani e i criteri per la ripartizione delle risorse fra i Comuni, sulla cui base questi ultimi erano invitati a presentare i propri progetti, fu preceduta dall'interlocuzione, perlomeno informale, fra i diversi livelli territoriali. A questa fase preliminare seguì quella, a cura dei Comuni, di elaborazione dei progetti per i quali veniva richiesta l'erogazione

Chiara Ferretti (Reggio Emilia), Eleonora Bertolani (Modena), Rita Paradisi (Bologna), Franco Mosca (Ferrara), Cinzia Ghirardelli (Ravenna), Giuliana Mazzotti e Marilena Mazzoni (Forlì-Cesena), Daniela Manfroni (Rimini).

delle quote di finanziamento regionale.

Da parte di alcune Province il modello di concertazione adottato seguì uno schema piuttosto tradizionale. A Modena, ad esempio, vi fu una discussione preliminare con i Comuni, al fine di individuare l'insieme delle priorità di intervento nel territorio provinciale. Le linee di indirizzo politico vennero approntate tenendo conto della discussione avvenuta fra l'insieme degli enti di governo locale. Quindi seguì il lavoro dei Comuni per la predisposizione dei progetti, sulla base del modello di aggregazione prescelto (in questo caso il Distretto socio-sanitario). Solo a questo punto fu interpellata la *Consulta provinciale per l'immigrazione* (nella quale erano presenti anche le associazioni degli immigrati) per ottenerne il parere sul Piano, che tuttavia a quel punto era già stato sostanzialmente predisposto. La decisione circa l'eventuale coinvolgimento di soggetti non istituzionali nella messa a punto dei progetti fu, in questo modo, lasciata ai Comuni, venendo perciò a mancare quel ruolo, da parte della Provincia, di diretta promozione di un sistema di *governance* territoriale auspicato dalla Regione nel settore dell'immigrazione. Le Province di Piacenza e di Reggio Emilia, a loro volta, seguirono un'impostazione sostanzialmente analoga al caso modenese.

Altre Province cercarono di coinvolgere il Terzo Settore, assieme agli Enti Locali, a partire dalla fase preliminare alla stesura delle linee di indirizzo provinciali. A Ferrara, dove per la minore incidenza dell'immigrazione i fondi da ripartire erano piuttosto limitati, l'insieme dei soggetti territoriali interpellati (fra i quali non erano però presenti le associazioni degli stranieri) convennero di convogliare l'intera quota di finanziamento disponibile per la realizzazione di progetti significativi (un *Centro servizi integrati per l'immigrazione*, in rete con i Comuni, e un *Repertorio dei mediatori linguistico-culturali*, rivolto in particolare al mondo della scuola). Un percorso simile di concertazione, volto al coinvolgimento preventivo dei soggetti più forti del Terzo Settore (ossia le associazioni italiane maggiormente impegnate su questo versante), fu seguito anche dalla Provincia di Parma. A Ravenna ci si avvalese della consultazione preventiva della *Consulta provinciale per l'immigrazione*, nella quale erano presenti anche le associazioni degli stranieri (la Consulta comunale elettiva degli stranieri di Ravenna fu costituita solo più tardi, nel 2003).

La Provincia di Forlì-Cesena adottò un impianto che cercava di valorizzare il ruolo propositivo del *Cooordinamento provinciale per l'immigrazione* (di cui facevano parte anche i membri delle *Consulte comunali elettive per l'immigrazione* dei Comuni di Forlì, Cesena e Forlimpopoli) a partire dalla discussione preliminare alla stesura degli indirizzi politici provinciali. Rimini, sempre nella fase

preliminare alla stesura delle linee di indirizzo, si avvale anche delle proposte del *Consiglio provinciale degli immigrati* (unico organismo di rappresentanza degli stranieri eletto in regione a questo livello). Le differenze di questa impostazione, rispetto ai casi provinciali esaminati in precedenza, riguardarono il fatto che qui erano rappresentati anche gli stranieri eletti nelle Consulte locali. Si ebbe in tal modo una maggiore partecipazione degli immigrati ed una valorizzazione del ruolo delle Consulte elettive.

Infine, la Provincia di Bologna, nel cui territorio non erano stati ancora costituiti degli organismi di rappresentanza eletti dagli stranieri (la prima Consulta comunale, quella di Monzuno, ha visto la luce solo da pochi mesi), attivò confronto preliminare sull'orientamento delle linee di indirizzo politico provinciali, oltre che con gli organismi italiani del privato sociale, anche con le associazioni degli immigrati, cercando in questa fase di rilanciare il ruolo del *Forum delle associazioni di cittadini non comunitari di Bologna e provincia*, l'organismo, esaminato nel precedente capitolo, costituito dal Comune di Bologna nella metà degli anni Novanta e in seguito rimasto scarsamente operativo. Inoltre, da quanto risulta dalle testimonianze raccolte, l'impostazione di Bologna assunse un carattere di originalità per il fatto che la Provincia assunse un ruolo attivo nel cercare di mettere in collegamento le associazioni degli immigrati con i Comuni del territorio raggruppati nei Distretti socio-sanitari, al fine di realizzare un maggiore coinvolgimento di tali associazioni anche nella fase di stesura e di gestione dei progetti. Per questo sforzo attivo di coinvolgimento delle associazioni degli immigrati nella fase preliminare all'attivazione dei Piani territoriali e per l'impegno nella direzione di includere gli stranieri nella rete degli attori territoriali protagonisti della progettazione, il ruolo della Provincia si distinse per l'orientamento in chiave sociale del proprio modello di concertazione e per l'impegno ad includervi anche gli attori più deboli.

Il modello di *governance* incentrato sul ruolo delle Province, seppure assumendo modalità organizzative differenziate nelle diverse parti del territorio regionale, mi pare abbia avuto un ruolo sostanzialmente positivo nella direzione di avviare una nuova fase di politiche locali per l'integrazione, dal carattere diffuso e aperta ad una maggiore partecipazione degli stranieri. Piuttosto che di un modello coerente su scala regionale mi sembra si possa parlare di un sistema sfaccettato, che tuttavia cercava, su vasta scala, di imprimere una direzione partecipativa alle scelte compiute sul versante delle politiche per l'integrazione e alla gestione degli interventi. Fra i 71 progetti presentati alla Regione dai Comuni nel 2000, 18 videro il coinvolgimento di almeno un'associazione di immigrati, 16 di almeno

un'associazione autoctona, 6 videro allo stesso tempo la partecipazione di un'associazione autoctona e di un'associazione di immigrati, 16 di almeno una istituzione scolastica, 14 furono promossi solo da uno o più Comuni. Nel complesso si registrò pertanto un discreto coinvolgimento dei diversi soggetti locali da parte delle istituzioni. In particolare, anche le associazioni degli stranieri riuscirono a ritagliarsi un proprio ruolo, avviando una crescita effettiva delle forme di partecipazione. Tuttavia, da quanto emerso dalle testimonianze raccolte, la debolezza delle associazioni degli immigrati, in questa prima fase di implementazione degli interventi, non venne sostanzialmente meno. Complessivamente si rafforzarono i processi nella direzione di una gestione paritaria degli interventi da parte di pubblico e privato e il privato sociale seppe conquistarsi una posizione primaria nell'offerta delle politiche sociali rivolte agli stranieri, anche grazie alle attività precedentemente avviate, riconosciute per la loro significatività dagli organi amministrativi locali. Ma gli interventi importanti riguardarono in buona sostanza le cooperative sociali e le associazioni italiane che si erano già distinte su questo terreno e che, di conseguenza, furono rafforzate da questo modello di programmazione delle iniziative. Le associazioni degli immigrati, che scontavano, secondo una valutazione diffusa, una debolezza strutturale di base (in termini organizzativi, di sede, di tempo da dedicare al volontariato), rimasero relegate ad un ruolo secondario, alla programmazione e gestione di progetti minori.

Infine, quanto ai *Consigli territoriali per l'immigrazione*, costituiti presso tutte le Prefetture della Regione, le testimonianze raccolte hanno in buona parte riconosciuto che si trattò di organismi che di fatto venivano ad operare sullo stesso versante delle Province e delle Consulte già costituite a questo livello, sebbene questi ultimi organismi avessero una caratterizzazione maggiormente orientata in termini politici. Anche i soggetti partecipanti ai diversi tavoli erano perlopiù gli stessi e pertanto, nel caso dell'Emilia-Romagna, non risulta che i Consigli territoriali abbiano avviato processi di maggiore partecipazione sociale, in particolare degli stranieri. Nei primi anni in quasi tutti i territori provinciali si tentarono in ogni caso delle forme di collaborazione, spesso cercando in modo pragmatico di suddividere le competenze fra le diverse istituzioni. A parere di alcuni i Consigli territoriali mostrarono tuttavia una debolezza di fondo, che derivava dal fatto di non essere titolari di risorse finanziarie da impegnare sul fronte delle criticità rilevate. A partire dall'avvio delle procedure connesse alla regolarizzazione degli immigrati di cui alla Legge Bossi-Fini, l'amministrazione periferica dello Stato risultò fortemente impegnata nell'espletamento di tali procedure, e non risulta il governo nazionale rinnovò in seguito l'impulso di continuare le esperienze in precedenza avviate.

6.3 - Il caso dei centri interculturali

Prima di concludere l'esame delle politiche sociali implementate per favorire l'integrazione degli immigrati e delle forme di partecipazione sperimentate in questo ambito, vorrei accennare al caso di una specifica tipologia di intervento, dal carattere innovativo, emersa nel territorio regionale (e abbastanza diffusa anche in alcune altre regioni italiane) nel contesto di tali politiche.

Per un approfondimento più dettagliato dell'esperienza dei Centri interculturali in Emilia-Romagna rimando ai risultati di un precedente lavoro di ricerca che ho curato in collaborazione con Paola Bonora²⁰⁶. Qui richiamerò solo a grandi linee le principali caratteristiche di questi luoghi e le principali forme di progettualità emerse al loro interno, soffermandomi in particolare su quei Centri che, perlomeno al momento in cui venne svolta la ricerca (nell'anno 2003), mostravano una più spiccata accentuazione degli aspetti di gestione sociale, condivisa, delle attività e di promozione di strategie partecipative nei confronti degli immigrati, cercando di evidenziare le caratteristiche più salienti di tale impostazione. Quanto alla numerosità dei Centri interculturali in Emilia-Romagna, nel corso della citata ricerca vennero riscontrate una quindicina di esperienze già avviate, soprattutto, ma non solo, nei principali centri urbani della regione, oltre ad un certo interesse (nonché una progettazione in corso) da parte di altre realtà territoriali a dar vita ad iniziative simili (la nuova Legge regionale sull'immigrazione del 2005 dedicò peraltro una parte del proprio articolato ai servizi di questo genere, suggerendo ai territori locali di diffonderne l'implementazione).

Al di là di una definizione formale di Centro interculturale²⁰⁷, si trattava, nella prassi, di una tipologia di esperienze che, in Emilia-Romagna, era declinata in tre diverse modalità di servizi territoriali, sebbene in taluni casi non risultasse tanto facile distinguerne nettamente i contorni e si osservassero piuttosto centri attivi nell'intero ventaglio delle attività che di seguito esamineremo. Un primo gruppo di Centri interculturali trovava riscontro nei servizi, rivolti agli insegnanti e agli utenti

²⁰⁶ Bonora P., Giardini A., *I centri interculturali in Emilia-Romagna. Un progetto di ricerca-azione per una territorialità attiva*, Regione Emilia-Romagna.

²⁰⁷ Graziella Favaro ha parlato al proposito di "luoghi-risorsa, situati al crocevia di enti diversi, per costruire processi di integrazione e di inclusione, promuovere lo scambio tra soggetti e culture differenti, sostenere gli operatori di servizi di tutti, alle prese con nuove domande e bisogni". Cfr. Favaro G., 2002, *I centri interculturali: luoghi di mediazione e di scambio fra culture*, in Demetrio D., Favaro G., *Didattica interculturale. Nuovi sguardi, competenze, percorsi*, Milano, Angeli.

delle Istituzioni scolastiche, finalizzati alla promozione degli indirizzi della pedagogia interculturale. In questi Centri, diversi dei quali nati già nel corso degli anni Ottanta o nei primi anni Novanta, erano implementate in particolare le attività rivolte alla formazione degli insegnanti, alla diffusione di materiali didattici, alla realizzazione di laboratori nelle scuole, alle iniziative di sensibilizzazione della cittadinanza. Senza mettere in discussione il valore di queste esperienze, in termini educativi e di promozione di una trasformazione delle rappresentazioni sociali rispetto al tema dell'immigrazione, dal punto di vista della partecipazione degli stranieri si trattava della tipologia di servizio che mostrava su questo terreno una vocazione meno spiccata rispetto ai Centri che di seguito prenderemo in considerazione. La figura di immigrato che si poteva principalmente trovare al loro interno era quella del mediatore linguistico-culturale, coinvolto più spesso nella gestione di alcune singole iniziative, piuttosto che nella elaborazione delle linee di indirizzo complessive del Centro. Si trattava in sostanza di forme di partecipazione di singoli stranieri e molto raramente le associazioni degli immigrati erano coinvolte in modo più ampio o incisivo. Per questi motivi nel proseguo del paragrafo non tratterò in modo dettagliato questa tipologia di servizi, i quali, sebbene fossero nati per rispondere ad un bisogno nuovo (quello di affrontare i problemi di inserimento dei minori stranieri nelle scuole e di adeguare l'organizzazione scolastica in tal senso), dal punto di vista delle forme di partecipazione non avevano quei caratteri innovativi che si osservavano invece nelle altre tipologie di Centri interculturali.

Un secondo gruppo di Centri interculturali dava particolare rilievo al tema dell'evoluzione delle rappresentazioni culturali e sociali nell'ambito di un sistema sociale trasformato dall'immigrazione. Rientravano in questa casistica le varie tipologie di *Centri per la pace*, che cercavano di coniugare la tematica della promozione di una convivenza pacifica e solidale fra i popoli con la tematica delle migrazioni, sia attraverso iniziative pubbliche di sensibilizzazione della cittadinanza, sia attraverso progetti di cooperazione decentrata. In questo caso le forme di partecipazione degli stranieri avvenivano spesso nell'ambito del variegato mondo associativo e sovente si cercava di dar vita a progetti condivisi, una delle cui funzioni primarie mi era sembrata, durante lo svolgimento della ricerca, quella della tessitura di forme di solidarietà trasversali, in cui le associazioni degli immigrati potevano impegnarsi con quelle degli italiani allo scopo di incidere con interventi concreti nei paesi di origine.

Infine, un terzo gruppo di Centri interculturali si caratterizzava per lo sforzo di promuovere lo sviluppo delle relazioni fra le associazioni e fra singoli cittadini, italiani e stranieri, e per il tentativo di innescare progettazioni condivise nel contesto di tali legami. La caratteristica di questi servizi era di

essere allo stesso tempo luoghi di elaborazione di strategie innovative di taglio interculturale (con un accento in questo senso sulla condivisione e compartecipazione dei processi) e di programmazione e gestione di una serie di interventi nell'ambito territoriale di riferimento, in stretto rapporto con il contesto più ampio delle relazioni sociali, dei servizi e delle peculiarità di quel territorio. Quanto alle attività riscontrate, in questa tipologia di Centri venivano curate alcune attività già rilevate anche negli altri due insieme di esperienze: la promozione di iniziative culturali rivolte alla cittadinanza generale (convegni, rassegne, iniziative pubbliche di vario genere) e la programmazione di interventi rivolti al mondo della scuola (in particolare laboratori interculturali, spesso organizzati e gestiti dalle associazioni). In aggiunta, un rilievo particolare era assunto dalle strategie di *empowerment* dei soggetti immigrati, finalizzate a mettere in campo nuove soggettività forti, con particolare riferimento al mondo associativo, ma senza trascurare, fra gli immigrati, la componente più debole, rappresentata in buona misura dalle donne.

Per combattere la solitudine e l'isolamento delle donne immigrate alcuni Centri interculturali predisposero progetti di apprendimento della lingua italiana (in un caso al domicilio delle partecipanti che vivevano più isolate), di socializzazione (laboratori, iniziative di confronto e di auto-aiuto), di emersione dei saperi e delle competenze (percorsi formativi, progetti di impresa), con un'attenzione al contesto familiare ed ai problemi dei figli (iniziative per il doposcuola, sostegno scolastico, progetti artistici e culturali rivolti agli adolescenti). Un ruolo particolarmente rilevante su questo versante andava riconosciuto al Centro interculturale, fondato da donne, italiane e immigrate, *trama di terre* di Imola, un grande comune della provincia bolognese, al cui interno scaturirono alcuni progetti di impresa sociale gestiti congiuntamente da donne italiane e straniere, come un servizio di *catering* ed un'impresa di riciclaggio di abiti per bambini. Inoltre, il Centro *trama di terre* seppe organizzare l'offerta di un servizio di mediazione linguistico-culturale dal quale potevano attingere gli enti e le istituzioni del territorio. Dopo aver gestito direttamente tale servizio per alcuni anni, dal Centro partì l'impulso di renderlo autonomo e si arrivò alla costituzione di un'impresa cooperativa, gestita dalle mediatrici linguistico-culturali, che si sganciò dal Centro interculturale e divenne un servizio indipendente in tale contesto territoriale.

Le strategie di *empowerment* delle associazioni degli immigrati cercavano allo stesso tempo di valorizzarne il ruolo e di fornire gli spazi e gli strumenti basilari per la progettazione e lo svolgimento delle attività. I Centri che operarono su questo versante si impegnarono, quindi, per dare risposta ad un

bisogno primario delle associazioni degli stranieri, di avere una sede, un luogo in cui poter disporre di attrezzature e strumenti, e spazi adeguati in cui incontrarsi e realizzare delle iniziative. In alcuni casi furono attivati dei percorsi formativi rivolti ai membri delle associazioni e venne avviata un'attività di supporto alle associazioni per la predisposizione dei progetti, cercando inoltre di promuovere quei progetti che prevedevano allo stesso tempo il coinvolgimento delle associazioni degli stranieri e delle associazioni di italiani. Attraverso la promozione dei luoghi e delle relazioni si cercò quindi di favorire la realizzazione di nuovi legami e l'avvio di processi partecipativi in vista della costruzione di un territorio condiviso. Per meglio comprendere il dispiegarsi di tali processi può essere utile, piuttosto che elencare in modo generico le attività implementate dai Centri su questo versante, esaminare alcuni casi concreti di applicazione di una strategia operativa incentrata sulle relazioni, nell'ambito delle esperienze che avevano una più precisa caratterizzazione in questo senso.

A Bologna l'esperienza più significativa era rappresentata dal *Centro Interculturale "Massimo Zonarelli"*, un ampio spazio gestito dal Quartiere San Donato in un'area cittadina caratterizzata dall'alta concentrazione di alloggi popolari, nel quale le diverse associazioni della città, ed in particolare le associazioni di immigrati o miste, potevano trovare un luogo in cui progettare e svolgere delle iniziative autonome o collegiali, anche se sottoposte ad una sorta di supervisione da parte della gestione del Quartiere. La strategia utilizzata per favorire il progressivo coinvolgimento delle associazioni nell'implementazione del Centro prevedeva l'invito a prendere parte assiduamente alle riunioni dell'organismo di coordinamento delle realtà associative che aderivano a questa esperienza (nel 2003, oltre 60, di cui il 70% di associazioni di immigrati), che avevano luogo con cadenza mensile, in orario preserale. La continuità nella presenza a questi incontri dava diritto all'utilizzo gratuito degli spazi del Centro interculturale per la realizzazione delle iniziative, per le quali era concesso un contributo finanziario nei casi dei progetti riguardanti più associazioni. Sebbene la gestione del Centro non venne mai pienamente trasferita dal Quartiere alle associazioni, che esprimevano peraltro una richiesta in tal senso, nel tempo si ebbe comunque una trasformazione in termini collegiali nelle modalità gestionali del Centro, grazie al ruolo che le associazioni seppero costruirsi attraverso la cura dello spazio sociale. Dal Coordinamento delle associazioni prese forma un nuovo organismo di tipo esecutivo, che divenne uno stabile referente degli operatori del Centro interculturale per la pianificazione delle attività. A seguito di questa trasformazione interna, impostata "dal basso", fu sottoscritto un Accordo fra il Quartiere San Donato ed il Coordinamento delle associazioni aderenti al

Centro, nel quale si stabiliva che rimanevano a capo del Consiglio di Quartiere i compiti di indirizzo della struttura, mentre spettava al Coordinamento delle associazioni la programmazione delle attività ed al Gruppo di lavoro (composto dagli operatori del Centro e dall'organo esecutivo delle associazioni) la traduzione in pratica del programma adottato. Numerose attività erano di carattere prevalentemente ricreativo e culturale. Alcune di queste erano proposte e organizzate direttamente dagli operatori istituzionali, cercando il coinvolgimento delle associazioni (convegni, spettacoli, festeggiamento di ricorrenze e festività italiane, laboratori per bambini). Le associazioni, da parte loro, promuovevano una molteplicità di interventi, alcuni dei quali rivolti ad un'utenza più vasta (corsi di italiano, eventi culturali, rassegne cinematografiche, feste trasversali a più associazioni, iniziative rivolte ai bambini del quartiere), anche se un interesse particolare era rivolto, da parte delle associazioni di stranieri, alle iniziative indirizzate in prevalenza ai propri membri (piccole feste, momenti di incontro fra connazionali, celebrazione di festività dei paesi di origine).

Nei primi anni di vita del Centro interculturale bolognese (aperto nel 1999) la convivenza fra le associazioni ed i rapporti fra queste e gli organi di gestione del Centro non furono sempre facili e alcune volte emersero dei conflitti, in particolare rispetto alla ripartizione delle risorse fra i diversi progetti. Se in un primo tempo i finanziamenti risultavano sbilanciati a favore di alcune associazioni più strutturate (che di fatto organizzavano i progetti più significativi), in seguito gli organismi gestionali cercarono di favorire un maggiore equilibrio cercando di coinvolgere un numero più ampio di associazioni nella conduzione delle attività. Da questa riorganizzazione interna generarono forti critiche, soprattutto da parte dei soggetti prima avvantaggiati, che misero però anche in luce una certa sudditanza delle piccole associazioni nei confronti degli organi di gestione e la mancanza di una reale collegialità nelle decisioni, che sarebbero state in realtà pilotate in buona parte dal centro. E' anche possibile che alcune associazioni abbiano preso parte agli incontri del Coordinamento per lo scopo principale di accaparrarsi una quota di risorse per promuovere le proprie iniziative, senza un reale interesse al tema più generale di favorire una progettazione condivisa, ma risultò indubbia, allo stesso tempo, una crescita nel tempo del numero delle associazioni che partecipavano agli incontri, che divennero un'occasione fondamentale di confronto e di scambio delle informazioni sulle reciproche iniziative, permettendo una migliore conoscenza fra i diversi soggetti e rendendo possibile l'avvio di progetti comuni. Grazie a questa elevata partecipazione, che a volte servì anche a compensare alcune carenze organizzative derivanti dal limitato investimento di risorse pubbliche, il *Centro interculturale*

“Massimo Zonarelli” divenne un luogo di fondamentale riferimento nella città di Bologna per la gran parte delle associazioni degli stranieri, che trovarono in esso un supporto concreto nonché una sede privilegiata per l’elaborazione di progetti sia autonomi che condivisi.

Di taglio diverso fu la sperimentazione di Reggio Emilia, dove, nel 2001, fu avviata l’esperienza del Centro interculturale *MONDINSIEME per partecipare la città*. Si trattò, in questo caso, del tentativo di dar vita ad un luogo di elaborazione di una strategia declinata in termini interculturali, piuttosto che ad uno spazio strutturato per accogliere le iniziative delle associazioni degli stranieri, che pure trovarono in questo luogo una sede in cui incontrarsi e lavorare e gli strumenti per poterlo fare. Queste ultime erano coinvolte dal Centro nell’ideazione di modalità di intervento innovative da trasferire sul territorio, che aspiravano a favorire la partecipazione degli immigrati alla vita pubblica ed il senso di appartenenza alla comunità locale, attraverso il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli stranieri nei percorsi sociali e culturali che riguardavano la città. Le associazioni degli stranieri furono interpellate fin dalla fase di progettazione del Centro e, con il loro contributo, si cercarono di impostare le attività e gli obiettivi di questa nuova struttura. Lo scopo principale del Centro interculturale era quindi quello, perlomeno in questa fase iniziale, di operare non tanto in favore degli immigrati, ma di agire con la loro partecipazione per costruire reti locali fra l’insieme dei soggetti che, a vario titolo e con varie modalità di azione, perseguivano l’obiettivo comune di favorire l’effettivo inserimento degli stranieri nella vita cittadina. Il Centro si proponeva ambiziosamente di dar vita, nel contesto di queste relazioni, attraverso l’incontro ed il confronto fra persone, associazioni, servizi e istituzioni, ad un laboratorio di idee, di esperienze e competenze capace di qualificare l’intero sistema dei servizi cittadini in termini interculturali. Un aspetto carente di tale modello organizzativo fu tuttavia, perlomeno nel primo periodo, lo scarso coinvolgimento delle associazioni italiane, che risultavano di fatto poco o nulla presenti nel Centro, che al contrario si concentrava in modo particolare sui rapporti con le associazioni nate fra gli immigrati.

Sul versante delle attività, nei primi anni di vita il Centro reggiano promosse corsi di formazione per le associazioni di stranieri, in collaborazione con le agenzie formative del territorio. Avviò una collaborazione con l’Assessorato alla Cultura del Comune di Reggio Emilia per la realizzazione di iniziative dal taglio interculturale da svolgere, con il contributo delle associazioni di immigrati, all’interno della normale programmazione delle attività culturali cittadine. Assieme ai servizi scolastici promosse laboratori rivolti ai ragazzi delle scuole dell’obbligo e delle medie superiori.

Sul fronte della comunicazione il Centro organizzò incontri pubblici e seminari e, al fine di documentare la propria esperienza ed il proprio lavoro, avviò la pubblicazione di una propria collana editoriale, dal titolo *I Quaderni di MONDINSIEME* e di un sito internet. Promosse inoltre la realizzazione di filmati volti a descrivere i momenti più significativi della vita del Centro e intenzionati ad offrire una visione dell'immigrazione in chiave positiva. Allo stesso scopo curò la diffusione periodica, dando vita ad un apposito gruppo redazionale composta da ragazze italiane e figlie di immigrati, di una pagina interamente dedicata all'immigrazione in collaborazione con la locale *Gazzetta di Reggio Emilia*.

A Ravenna, nello stesso anno in cui veniva avviata l'esperienza reggiana, si registrava l'apertura del Centro interculturale *Casa delle Culture*. La *Casa delle Culture*, promossa dal Comune di Ravenna, in convenzione con i vicini Comuni di Cervia e Russi, mirava ad operare in tre principali ambiti di intervento, quelli della scuola, della promozione dei diritti di partecipazione e di cittadinanza, della comunicazione ed informazione. Nel progetto costitutivo del Centro, varato nel 2000, era contenuto il riferimento alla missione di “promuovere un approccio interculturale, al fine di ricercare un nuovo paradigma di socializzazione che non (fosse) solamente rappresentato dal modello culturale e di sviluppo dominante”²⁰. Un progetto, dunque, che si confrontava apertamente con le implicazioni di una politica interculturale, il cui scopo ultimo era appunto di ricercare approcci relazionali nuovi e più efficaci, in vista dell'effettiva inclusione di tutti i cittadini nella vita del territorio locale. Come a Bologna, il Centro era collocato in un rione popolare edificato nel secondo dopoguerra, il Quartiere Darsena, caratterizzato da un'alta presenza di residenti stranieri, all'interno di ampi locali in cui trovavano sede alcune associazioni di stranieri e miste, un centro di documentazione ed emeroteca con postazioni internet ad accesso gratuito, uno spazio giochi, un'aula attrezzata per lo svolgimento di corsi di formazione e una stanza adatta all'organizzazione di laboratori e di incontri conviviali. Fra le attività implementate nel primo periodo di vita del Centro si enumeravano, sul fronte della scuola, la formazione degli insegnanti, l'approntamento di materiali didattici, la realizzazione di laboratori, la sperimentazione di un Protocollo d'intesa fra i Comuni, le Istituzioni scolastiche e il Centro Servizi Amministrativi per la prima accoglienza scolastica dei bambini immigrati e delle loro famiglie e per

²⁰ Delibera della Giunta comunale di Ravenna prot. verb. n. 323 dell'11 aprile 2000, “Approvazione linee orientative per un progetto di integrazione sociale degli immigrati e affidamento incarico di collaborazione coordinata e continuativa”. Citazione tratta dal documento “Linee orientative per un progetto di integrazione sociale degli immigrati” allegato alla delibera, pp. 1-2.

l'individuazione di strumenti atti a qualificare gli interventi educativi e sociali (predisposizione di schede informative in diverse lingue, costituzione di un *team* sperimentale per la prima accoglienza, attivazione di corsi intensivi extrascolastici per l'insegnamento della lingua italiana, formazione degli operatori). Rispetto al versante delle attività di comunicazione la *Casa delle Culture*, oltre alla promozione del Centro, mediante materiali informativi e attraverso incontri con gli operatori dei servizi, i mediatori, i dirigenti scolastici, le associazioni e i cittadini, aveva realizzato iniziative pubbliche di approfondimento sul tema dell'immigrazione ed avviato la realizzazione di un sito internet.

Sul versante delle azioni finalizzate a promuovere i diritti di partecipazione e di cittadinanza fra gli immigrati, l'impegno della *Casa delle Culture* si concretizzò nel tentativo di curare il coordinamento di un lungo lavoro di ricerca-azione che portò, nel maggio del 2003, all'istituzione della Consulta comunale per l'immigrazione di Ravenna, eletta dagli stranieri residenti. Nel corso del percorso relazionale che portò alla costituzione della Consulta nacquero diverse associazioni di stranieri, aspetto che confermò la spinta decisiva dell'intervento pubblico nell'impostazione di un modello di partecipazione fondato sulle associazioni. Inoltre il Centro operò, anche al di fuori del progetto di elezione della Consulta, per avviare e consolidare le relazioni, gli scambi e le collaborazioni con e fra le associazioni di immigrati e miste presenti nel proprio territorio di riferimento. Ad esse offriva una sede e un luogo per riunirsi, un supporto nella stesura dei progetti, il finanziamento diretto delle iniziative. La programmazione del centro era decisa con la consultazione delle associazioni, che erano chiamate a contribuire all'ideazione e alla gestione di alcune attività e ad esporre le loro priorità di intervento. Grazie a queste collaborazioni furono realizzati numerosi interventi di tipo culturale e ricreative (feste, mostre, dibattiti), ma anche percorsi formativi (corsi di italiano, di inglese, arabo, corsi di informatica), che contavano anche sulla collaborazione del *Centro Territoriale Permanente per la formazione degli adulti*.

La *Casa delle Culture*, sebbene fosse di derivazione comunale, risultava di fatto cogestita con le associazioni, secondo una progettazione condivisa fra pubblico e privato. Alcune attività erano svolte in convenzione con la cooperativa sociale italiana *Il Mappamondo*. Particolarmente importante, nell'implementazione e nella conduzione del Centro, era anche il ruolo dell'*Associazione Città Meticcias*, di composizione mista, che dirigeva l'emeroteca del Centro e organizzava molteplici attività (progetti per il doposcuola, campi estivi per i bambini, animazione dello spazio giochi e dei laboratori

dedicati ad un'utenza femminile, iniziative culturali e formative di vario genere) Un progetto di grande interesse dell'Associazione Città Meticcias fu quello relativo alla diffusione del giornale bimensile multilingue Città Meticcias, realizzato da una redazione di italiani ed immigrati, scaturito nell'ambito dell'iniziativa del Centro interculturale.

Le esperienze dei Centri interculturali che ho presentato, che sono solo una parte di quelle esistenti nel territorio regionale e che ho scelto per cercare di illustrare le principali modalità in cui al livello dei servizi si attuavano dei meccanismi di partecipazione degli stranieri, condividendo con essi progetti ed iniziative, mi pare restituiscano l'immagine di un territorio nel quale, nonostante le difficoltà di avviare e far crescere dei percorsi di effettiva partecipazione politica degli stranieri, una difficoltà che ho cercato di mettere in luce nei due capitoli precedenti, persisteva una vocazione diffusa a promuovere servizi in forma partecipata. Una delle cose che mi aveva più colpito nel corso della citata ricerca, volta a mappare e descrivere i Centri interculturali della regione, fu proprio la vivacità e la ricchezza del tessuto sociale, la tensione verso un'organizzazione degli interventi in chiave solidale e comune, la capacità degli operatori di questi servizi di riuscire a impostare nuove relazioni e a promuovere in modo condiviso, pur dovendo fare i conti con una notevole scarsità di mezzi, un ventaglio particolarmente ampio ed estremamente innovativo di iniziative, gettando le basi, attraverso questa modalità progettuale, per la costruzione di un nuovo territorio per tutti gli abitanti.

Nel quadro delle politiche per l'integrazione degli immigrati i nuovi servizi di taglio innovativo, come nel caso dei Centri interculturali, grazie al fattivo coinvolgimento dei soggetti migranti e al continuo confronto fra soggettività e culture di diversa provenienza, si rivelavano quindi strumenti essenziali per arricchire il quadro della *governance* locale in una direzione politica e sociale, attenta allo stesso tempo all'*empowerment* dei soggetti più deboli ed al tema delle trasformazioni identitarie. L'ulteriore evoluzione di questi servizi in una prospettiva di rete regionale, avviata attraverso il processo di reciproca conoscenza e confronto a cui diede impulso il lavoro di ricerca del 2003, mi pare abbia contribuito a rendere queste esperienze ancora più incisive in una prospettiva territoriale, promuovendo un sistema, su scala regionale, di elaborazione di progetti condivisi, relazioni e scambi, capace di creare valore aggiunto territoriale. La rete relazionale che prendeva forma non risultava infatti un aggregato di soggetti che si mettevano insieme per scopi meramente speculativi di accesso alle risorse, ma emergevano forme di condivisione dei percorsi che davano vita a progetti e pratiche rivolti alla sostenibilità politica e sociale del territorio, capaci di orientare gli attori nella direzione di

“fare società locale”, secondo un modello di sviluppo nel quale hanno un peso centrale le strategie “lillipuziane”, basate sulle relazioni orizzontali non gerarchiche (Magnaghi, 2000).

Conclusioni

L'interrogativo che mi ero posta, prima di intraprendere il progetto di ricerca sviluppato nella tesi, riguardava la capacità delle istituzioni emiliane di giocare un ruolo avanzato sul terreno dell'apertura e della partecipazione alla vita del tessuto locale nei confronti delle nuove popolazioni immigrate.

Si trattava, nel caso dell'Emilia-Romagna, di indagare tali aspetti della partecipazione all'interno di un quadro territoriale regionale tradizionalmente caratterizzato da un alto livello di civismo e di cultura della partecipazione democratica, che erano stati alla base di un modello di sviluppo in chiave progressiva la cui implementazione era stata promossa, in particolare, nei primi tre decenni successivi al secondo dopoguerra.

A fronte di tali premesse, istituzionali e sociali, che costituivano le caratteristiche salienti del *milieu* territoriale preso in esame, volevo cercare di comprendere se nei confronti dell'immigrazione, questi fattori fossero serviti come "presa" per l'ideazione di azioni territoriali innovative in vista dell'inclusione a pieno titolo degli immigrati nel sistema locale territoriale, anche a dispetto di un quadro legislativo nazionale che manteneva dei contorni sostanzialmente rigidi su questa materia, e come risorse aggiuntive per l'adozione di modalità di intervento nuove ed anticipatorie su tale versante (come in passato era avvenuto nel campo delle politiche sociali rivolte alle classi sociali italiane meno avvantaggiate dalla redistribuzione degli utili di un'economia in pieno sviluppo).

Assumendo la validità del fatto sociale, sottolineato da numerosi studi in materia, che l'immigrazione avesse la capacità di riflettere, come uno specchio, le caratteristiche salienti delle società di accoglienza, ritenevo inoltre che accostandomi al tema della partecipazione degli immigrati nel quadro delle azioni territoriali promosse dai soggetti locali, avrei potuto verificare, allo stesso tempo, la tenuta o, al contrario, lo sfilacciamento, degli aspetti di progressività e solidarietà che per lungo tempo avevano caratterizzato questo contesto.

Se l'inserimento degli immigrati in Italia ha dato luogo e corrisponde ancora in larga parte ad una geografia della marginalità, volevo capire se, rispetto ad un terreno di fondamentale importanza per il riconoscimento dei diritti di cittadinanza sociale, prima ancora ed in vista del riconoscimento della cittadinanza politica, l'Emilia-Romagna si fosse distinta in termini di idee e di azioni, di proposte e

soluzioni nuove su questo terreno. Se infatti si auspica che l'integrazione degli immigrati non riguardi soltanto casi isolati, che sono riusciti individualmente ad ottenere un pieno inserimento nelle società locali di accoglienza, e non si realizzi soltanto ai margini, allora sono necessarie delle politiche mirate a trasformare in territorio condiviso quello che per molti immigrati è un altrove tuttora estraneo²⁰⁸.

Al termine di questa ricerca mi sembra di poter affermare che il quadro emerso risulta composto da un'alternanza di luci ed ombre. La lettura del territorio attraverso la lente peculiare, seppure in parte settoriale, dell'immigrazione sembra confermare quanto già emerso dagli studi sul contesto regionale, i quali hanno già messo in luce che dopo una fase di *government* forte, relativa ai primi tre decenni successivi al secondo dopoguerra, incardinata sul ruolo centrale e per certi versi autoritario del PCI, che tuttavia era riuscito a cooptare buona parte delle forze sociali del territorio nella realizzazione del proprio progetto di sviluppo tanto da permettere l'individuazione, secondo un modello di lettura proprio della disciplina geografica, di un sistema locale territoriale emiliano-romagnolo, si è assistito ad una fase di crisi, di progressiva deterritorializzazione, dalla quale la società locale sta ancora faticosamente cercando di uscire²⁰⁹. In Emilia-Romagna dalla metà degli anni Settanta alla fine del secolo si è assistito, secondo quanto ha riflesso anche lo specchio dell'immigrazione, ad un progressivo indebolimento della tradizionale cultura della partecipazione civica, indebolimento che è andato di pari passo con l'allentamento dei precedenti legami sociali basati sul collante dei partiti politici dominanti sulla scena locale.

L'esame dell'evoluzione dell'attività della *Consulta regionale dell'emigrazione e immigrazione*, con particolare attenzione ai meccanismi di partecipazione avviati al suo interno, ci ha offerto un esempio piuttosto significativo della crisi che ha attraversato il sistema del potere politico territoriale incentrato sui partiti e della sua difficoltà di riorganizzarsi in vista dell'apertura e dell'inclusione di nuovi attori sociali. Abbiamo visto che, sul piano dell'effettiva promozione della partecipazione degli immigrati, i risultati della Consulta furono piuttosto carenti. La Consulta, costituita nel 1975, si aprì solo con grande ritardo ai rappresentanti degli stranieri. Sebbene questa

²⁰⁸ Cfr. Gaffuri L., 2004, *Migrazioni: luoghi dell'altro, identità culturali, cittadinanza*, in Krasna F., Nodari P., *L'immigrazione straniera in Italia. Casi, metodi, modelli*, numero monografico di "Geotema", a. VIII, n. 23. La declinazione dell'immigrazione come di un "altrove" che trasforma i territori di insediamento è stata sviluppata anche nel volume di Coppola P., (a cura di), 2003, *L'altrove tra noi*, Rapporto annuale della Società Geografica Italiana.

²⁰⁹ Cfr. Bonora P., 2003, *Orfana e claudicante. L'Emilia "post-comunista" e l'eclissi del modello territoriale*, in Bonora P., Giardini A., *Orfana e claudicante. L'Emilia "post-comunista" e l'eclissi del modello territoriale. Slot quaderno 4*, Bologna, Baskerville.

necessità fosse emersa già a partire dalle sedute del 1982, in una fase in cui l'afflusso di lavoratori dall'estero, da poco iniziato, risultava ancora complessivamente contenuto, e venne più volte ribadita durante gli anni successivi, si dovette aspettare il 1991 per avere la prima Consulta regionale composta anche da immigrati, pur se nel corso degli anni Ottanta furono tentate altre forme di coinvolgimento degli stranieri, come l'istituzione di gruppi di lavoro di composizione mista e la convocazione di alcuni lavoratori immigrati alle riunioni di tale organismo in assenza di una loro designazione in qualità di membri formali. Incise il ritardo con cui fu approvata una legge regionale in materia di immigrazione, un ritardo che riflette in qualche misura le difficoltà del ceto politico locale di ricomporsi attorno ai nuovi temi della giustizia sociale, di cui l'immigrazione è un esempio emblematico. Rimane l'impressione, a fronte dello spirito che animava i consultori, emerso in numerosi interventi nel corso degli anni Ottanta, che si perse una buona occasione per svolgere un'azione innovativa ed anticipatoria su questo versante, proprio nella Regione che aveva posto alle sue fondamenta il tema della partecipazione democratica in ambito decentrato.

Le riflessioni che presero corpo all'interno della Consulta regionale furono inizialmente rivolte a considerare l'immigrazione e l'emigrazione come due facce di una stessa medaglia. Un modo di affrontare la questione che faceva parte di una visione dei problemi, tipica della sinistra in Italia in una certa fase, che contemplava un interrogativo più ampio, situato a monte, relativo alle condizioni di produzione e di riproduzione dell'emigrazione (e dell'immigrazione), di ineguale distribuzione di risorse e sviluppo²¹⁰. In Emilia-Romagna l'emigrazione uscì progressivamente dall'agenda politica in termini di problema e l'emigrato vi rientrò come risorsa da riconquistare anche con nuove strategie di marketing territoriale (un processo avviato negli anni Ottanta e giunto a compimento con la costituzione della *Consulta degli emiliano-romagnoli nel mondo* nel 2006). Il notevole sviluppo del mercato del lavoro locale portò al superamento del precedente modello di emigrazione di lavoratori con bassa qualificazione per crearne uno diverso, piuttosto contenuto, di emigrazione di personale qualificato, mentre allo stesso tempo i lavoratori già trasferiti all'estero diventavano una risorsa per la costituzione di reti di partenariato e potenziali consumatori dei beni del mercato regionale. Le acquisizioni sul terreno dei diritti, anche politici, in particolare nel contesto dell'Unione Europea, attenuarono a loro volta la tensione verso il contrasto delle disuguaglianze sociali e la conquista dei

²¹⁰ Per una riflessione su questi aspetti cfr. Sayad A., 2002, *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Milano, Cortina.

diritti di cittadinanza nei paesi di approdo. Sebbene i problemi degli emigrati e degli immigrati avessero una radice comune (e questo fu ribadito dai membri della Consulta fino al momento della separazione in due organismi distinti) l'evoluzione delle cose portò di fatto ad una differenziazione delle questioni, da un lato la necessità di qualificare i legami con i corregionali all'estero e dall'altro, su un terreno ben diverso, i pressanti problemi che causava un'immigrazione a lungo mal governata, in primo luogo dal livello centrale dello Stato.

La crisi dei partiti politici che costituivano il perno del sistema della rappresentanza e il riposizionamento, a partire dagli anni Ottanta, della sinistra italiana in chiave meno classista e più liberale sono aspetti da includere nella riflessione attorno al calo di tensione politica e sociale che attraversò il sistema politico nazionale e, di riflesso, regionale e che ebbe ripercussioni anche sul versante della partecipazione politica e sociale. Come abbiamo visto nel primo capitolo in Emilia-Romagna da tale situazione scaturirono sviluppi in diverse direzioni. Sul fronte istituzionale le forze di sinistra si impegnarono, dopo il superamento dell'esperienza dei Comprensori di programmazione, nella promozione della funzione dell'ente provinciale, nell'ambito di una strategia che cercava di mettere alla prova nuovi assetti istituzionali. Mutarono gli equilibri interni all'area di influenza comunista, con un "progressivo sfilacciamento del coordinamento tra le varie organizzazioni della sinistra (istituzioni locali, sindacato, associazionismo di categoria, culturale, ecc.) basato sul ruolo decisionale del partito". Organizzazioni che cominciarono a conquistarsi un proprio ruolo autonomo. Il minor protagonismo delle istituzioni locali di questa fase ebbe anche l'ulteriore effetto di lasciare spazi liberi per l'emergere di altri soggetti sulla scena politica e sociale²¹¹.

Senza voler generalizzare queste considerazioni, tuttavia, da quanto emerso osservando l'evoluzione dello strumento della *Consulta regionale dell'emigrazione e immigrazione*, i tentativi di un riposizionamento del sistema di potere politico in termini di apertura al sociale, in realtà faticarono ad uscire da un circuito incentrato sugli attori più forti, sulle associazioni della società civile maggiormente legate alle principali forze politiche locali. Nell'ambito della Consulta furono questi soggetti forti ad occupare la scena per buona parte degli anni Novanta. La partecipazione degli immigrati, al contrario, continuò a restare decisamente marginale anche dopo l'approvazione della Legge regionale sull'immigrazione del 1990, che istituiva formalmente un nuovo organismo consultivo regionale di composizione mista. Le risorse destinate alle associazioni degli stranieri furono poco

rilevanti e spesso destinate alla realizzazione di progetti minori. Anche il *Forum delle associazioni degli immigrati*, che la Regione Emilia-Romagna costituì attorno alla metà del decennio con l'intento di dare un nuovo impulso alla partecipazione degli stranieri, rimase un organismo vuoto, al quale non furono mai dati un'organizzazione autonoma e adeguate funzioni. Inoltre, sul finire del decennio, la discussione avviata al proposito della necessità di una nuova Legge regionale in materia di immigrazione bloccò ulteriormente ogni spinta all'azione, rinviando ogni iniziativa alla fase successiva all'approvazione della normativa (che avvenne però solo nel 2005). Dopo il 2000 i consultori stranieri in seno alla *Consulta regionale per l'emigrazione e l'immigrazione* non furono neppure rinnovati, lasciando un evidente vuoto di rappresentanza nel principale organo di governo territoriale, che verrà colmato solo nel 2006, con la costituzione di una Consulta regionale specifica per l'immigrazione.

Anche al di fuori dell'ente regionale non vi fu un impulso significativo nella direzione di una maggiore inclusione dei nuovi cittadini nelle scelte politiche relative ai territori locali. Le esperienze di costituzione di organismi di tipo consultivo furono limitate a pochissime realtà comunali, che cercarono di porsi in modo avanzato su questo terreno, senza mai coinvolgere l'intero sistema regionale in forma estesa e coordinata. Da quanto emerso dai pochi studi relativi a tali esperienze locali molte energie furono dedicate all'adeguamento degli organismi costituiti alle esigenze di tipo burocratico e formale delle istituzioni, mentre un minore impegno si registrò nell'accompagnamento di queste iniziative, nel loro effettivo rafforzamento in vista della creazione di nuove soggettività forti sulla scena politica territoriale. Non si possono poi considerare gli strumenti di rappresentanza consultiva avviati in Italia come l'approdo di una politica per l'immigrazione che intenda agire per una reale partecipazione degli immigrati alla vita comune. Quando il problema si poneva nei confronti degli italiani all'estero, infatti, le istituzioni di tipo consultivo erano considerate uno strumento utile ma provvisorio, da sperimentare in vista dell'avvicinamento ad una rappresentanza politica effettiva attraverso il diritto di voto a livello locale. Le poche esperienze realizzate in Emilia-Romagna nel corso degli anni Novanta fecero propria questa consapevolezza ma rimase allo stesso tempo scarsamente sostenuta una tesi politica più forte e coerente, capace di rendere gli strumenti di consultazione una modalità importante e diffusa in vista del raggiungimento di posizioni più avanzate.

Verso il volgere del secolo sembra riemergere una nuova fase di riterritorializzazione, una capacità di programmazione innovativa anche sul terreno dell'immigrazione, aperta alla molteplicità

²¹¹ Magagnoli S., 2003, *Una riflessione storica su governo e governance a Parma*, cit., pp. 179-180.

delle soggettività territoriali, anche se le recenti indagini sul modello della *governance* regionale continuano a rilevare la scarsa capacità degli attori locali di costituire un sistema, di fare emergere al proprio interno una rappresentazione comune del territorio, tanto che numerosi attori avanzano la richiesta dell'assunzione di un nuovo ruolo di governo forte, da parte della classe politica locale, capace di dirigere e manovrare i processi di sviluppo territoriale²¹². Anche nel campo delle politiche per l'immigrazione si è assistito a modalità di promozione di singoli progetti, di erogazione “a pioggia” dei finanziamenti, di rapporti disorganici fra Enti Locali e società civile. Fra questi progetti sono presenti anche esperienze innovative di ottimo livello, fortemente radicate nel contesto territoriale (come il caso dei Centri interculturali esaminati nell'ultimo capitolo della tesi), che testimoniano la ricchezza e la vivacità che continuano ad attraversare il tessuto locale e l'interesse degli immigrati ad attivarsi in percorsi comuni, capaci di attivare e potenziare le risorse del territorio. Esperienze che necessitano tuttavia di essere ordinate in una programmazione generale, che sappia cogliere e valorizzare alcune linee strategiche di intervento piuttosto che una molteplicità di azioni isolate. Una necessità rispetto alla quale il ruolo di indirizzo e coordinamento della Regione e delle Province sta cercando di assumere una maggiore efficacia soprattutto negli ultimi anni. I risultati di questi processi potranno essere valutati solo negli anni a venire.

²¹² IpL, 2003, *Governo e Governance: reti e modalità di cooperazione nel territorio regionale*, 2° Rapporto Annuale dell' Istituto per il Lavoro, Milano, Angeli.

Bibliografia

AA.VV., 1975, *Atti della prima Conferenza Nazionale dell'Emigrazione*, numero monografico di "Affari sociali internazionali", n. 1/2.

AA.VV., 1984, *Immigrazione e territorio (accoglienza, integrazione, lavoro)*. Atti del Convegno svoltosi a Bologna il 5/6 novembre 1982, ACLI Emilia-Romagna, documenti n. 28.

AA.VV., 1990, *Italia, Europa e nuove immigrazioni*, Torino, Edizioni della Fondazione Agnelli.

AA.VV. 1999, *Partecipazione e rappresentanza politica degli immigrati*, Roma, Atti del convegno internazionale del 21 giugno.

AA.VV., 2001, *Saperi silenziosi. L'azione dei centri interculturali in Europa contro le discriminazioni*, Bologna, Quartiere San Donato, Cospe.

AA.VV., 2003, *Mito & modello emiliano. Lo studio di un modello fra mito e realtà*, Reggio Emilia. Diabasis.

AA.VV., 2005, *La partecipazione politica degli stranieri a livello locale*, Working paper a cura di Asgi/Fieri, www.ires.piemonte.it.

Accornero A., 2000 (prima ed. 1997), *Era il secolo del lavoro. Come era e come cambia il grande protagonista del '900*, Bologna, Il Mulino.

AECA, (a cura di), 2003, *Voci. Immigrazione, cittadinanza, lavoro. Indagine sull'immigrazione in Emilia-Romagna e percorsi di intervento per l'integrazione socio-lavorativa*, Milano, Angeli.

Ambrosini M., 1999, *Utili invasori. L'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, Milano, Angeli.

Ambrosini M., 2001, *La fatica di integrarsi*, Bologna, Il Mulino.

Amin A., 1998, *Il modello emiliano. Sfide istituzionali*, Bologna, paper a cura della Fondazione Istituto per il Lavoro.

Anderlini F., 1981, *I movimenti migratori nello sviluppo territoriale*, in AA.VV., 1981, *Rapporto sulla situazione economico-sociale dell'area bolognese. I. La società*, Bologna, Edizioni delle Autonomie.

Anderlini F., 1990, *Terra rossa. Comunismo ideale socialdemocrazia reale. Il PCI in Emilia-Romagna*, Istituto Gramsci Emilia-Romagna.

Angeli A., Montanari A., Pasquini L., 1988, "Aspetti e tendenze dell'immigrazione straniera in Emilia-Romagna, *Studi Emigrazione*, Anno XXV, n. 91-92.

- Anwar M., 1999, *Partecipazione e rappresentanza politica delle minoranze etniche in Gran Bretagna*, in AA.VV., *Partecipazione e rappresentanza politica degli immigrati*, Roma, Atti del convegno internazionale del 21 giugno 1999.
- Ardigò A., de Bernart M, Sciortino G., 1990, *Migrazioni, risposte sistemiche, nuove solidarietà*, Milano, Angeli.
- Aronica A., 2004, *La competitività delle imprese in Emilia-Romagna. La storia, la congiuntura, le prospettive*, Regione Emilia-Romagna.
- Arru A., Ramella F., 2003, *L'Italia delle migrazioni interne. Donne, uomini, mobilità in età moderna e contemporanea*, Roma, Donzelli.
- Ascoli U., Catanzaro R., (a cura di), 1987, *La società italiana degli anni Ottanta*, Bari, Laterza.
- Ascoli U., 1987, *Il sistema italiano di welfare tra ridimensionamento e riforma*, in Ascoli U., Catanzaro R., (a cura di), 1987, *La società italiana degli anni Ottanta*, Bari, Laterza.
- Attinà F., 1999, *Il sistema politico globale. Introduzione alle relazioni internazionali*, Bari, Laterza.
- Bagnasco A., 1987, *Borghesia e classe operaia*, in Ascoli U., Catanzaro R., (a cura di), *La società italiana degli anni Ottanta*, cit..
- Bagnasco A., 1999, *Tracce di comunità*, Bologna, Il Mulino.
- Bagnasco A., Le Galès P., (a cura di), 2001, *Le città nell'Europa contemporanea*, Napoli, Liguori.
- Bagnasco A., 2003, *Società fuori squadra. Come cambia l'organizzazione sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Barbagli M., Colombo A. D., 2004, *Partecipazione civica, società e cultura in Emilia-Romagna*, Milano, Angeli.
- Basso P., Perocco F., 2003, *Gli immigrati in Europa. Disuguaglianze, razzismo, lotte*, Milano, Angeli.
- Becattini G., (a cura di), 1987, *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Bologna, Il Mulino.
- Becattini G., (a cura di), 1989, *Modelli locali di sviluppo*, Bologna, Il Mulino.
- Bellencin Meneghel G., Lombardi D., (a cura di), 2002, *Immigrazione e territorio*, Bologna, Patron.
- Bellini S., (a cura di), 1981, *Governare la democrazia. Problemi della rappresentanza nelle aree metropolitane*, Milano, Angeli.
- Berger P.L., Luckmann T., 1996, *La realtà come costruzione sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Bernardotti M. A., Mottura G., 1999, *Il gioco delle tre case. Immigrazione e politiche abitative a Bologna dal 1990 al 1999*, Torino, L'Harmattan Italia.
- Bertini S., Ventura M., 2000, *La struttura economica dell'Emilia Romagna*, in Ipl, *Sviluppo, lavoro e competitività in Emilia-Romagna. Primo rapporto annuale dell'Istituto per il Lavoro*, cit..

- Bertoncin M., Pase A., (a cura di), 2005, *Logiche territoriali e progettualità locale. Atti del Convegno Rovigo, 24-25 settembre 2004*, Milano, Angeli.
- Bertoncin M., Pase A., (a cura di), 2006, *Il territorio non è un asino. Voci di attori deboli. Atti del Convegno Rovigo, 9-10 giugno 2005*, Milano, Angeli.
- Bevilacqua P., De Clementi A., Franzina E., 2001, *Storia dell'emigrazione italiana. Partenze*, Roma, Donzelli.
- Bianchi P., 1997, *Emilia-Romagna. Problemi e prospettive*, in Finzi R., a cura di, *L'Emilia-Romagna, Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi*, cit..
- Bianchi P., Gualtieri G., 1991, *L'Emilia-Romagna e i distretti industriali: evoluzione di un modello*, in Leonardi R., Nanetti R.Y. (a cura di), *Le regioni e l'integrazione europea: il caso Emilia-Romagna*, cit..
- Blomart J., Krewer B., 1994, *Perspectives de l'interculturel*, Paris, L'Harmattan.
- Boggio F., Dematteis G., 2002, *Geografia dello sviluppo. Diversità e disuguaglianze nel rapporto Nord-Sud*, Torino, Utet.
- Bolaffi G., 2001, *I confini del patto. Il governo dell'immigrazione in Italia*, Torino, Einaudi.
- Boldrini C., 1995, *Venticinque anni di governo delle sinistre alla regione Emilia-Romagna. Orientamenti e scelte politico-programmatiche dal 1970 al 1995*, Istituto "A. Gramsci" Emilia-Romagna, Unione Regionale P.D.S. Emilia-Romagna, Gruppo P.D.S Regione Emilia-Romagna.
- Boldrini C., 1997, *Il welfare State in Emilia-Romagna. Le politiche sociali e la legislazione della Regione dal 1970 al 1995*, Istituto "A. Gramsci" Emilia-Romagna, Gruppo P.D.S Regione Emilia-Romagna.
- Boldrini C., 1999, *I Comitati comprensoriali per la programmazione in Emilia-Romagna. Origini, caratteristiche e conclusione della sperimentazione (1975-1984)*, Istituto Gramsci Emilia-Romagna, Gruppo DS Regione Emilia-Romagna.
- Bonazzi T., Dunne M., 1994, *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, Il Mulino.
- Bongiovanni G., (a cura di), 2003, Universalismo e relativismo nei diritti, "Contemporanea", a. VI. n. 4.
- Bonifazi C., 1998, *L'immigrazione straniera in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Bonora P., 1984, *Regionalità. Il concetto di regione nell'Italia del secondo dopoguerra (1943-1970)*, Milano, Angeli.
- Bonora P., 1999, *Costellazione Emilia. Territorialità e rischi della maturità*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli.
- Bonora P., (a cura di), 2001, *SloT, quaderno 1*, Bologna, Baskerville.
- Bonora P., Giardini A., 2003, *Orfana e claudicante. L'Emilia "post-comunista" e l'eclissi del modello territoriale. SloT quaderno 4*, Bologna, Baskerville.

- Bonora P., Giardini A., 2004, *I centri interculturali in Emilia-Romagna. Un progetto di ricerca-azione per una territorialità attiva*, Regione Emilia-Romagna.
- Boudon R., 1985, *Il posto del disordine: critica delle teorie del mutamento sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Branca P., Colombo F., 2005, *La pianificazione di strategie partecipative nel territorio: dal welfare state al welfare mix*, in Bertonecin M., Pasetti A., (a cura di), *Logiche territoriali e progettualità locale. Atti del Convegno Rovigo, 24-25 settembre 2004*, cit..
- Brubaker R., 1997, *Cittadinanza e nazionalità in Francia e Germania*, Bologna, Il Mulino.
- Bruni M., 1994, *Attratti, sospinti, respinti. I lavoratori immigrati nelle aziende bolognesi*, Milano, Angeli.
- Bruni M., Pinto P., (a cura di), 1993, *Enti locali e politiche per gli immigrati in Emilia-Romagna*, Quaderni di ricerca della Regione Emilia-Romagna, Osservatorio Mercato del lavoro, n. 12.
- Bubbico D., 2005, *Da sud a nord: i nuovi flussi migratori interni. Una ricerca della Fiom Cgil Emilia-Romagna tra i lavoratori delle aziende metalmeccaniche*, Milano, Angeli.
- Candela G., (a cura di), 1984, *Crisi e sviluppo del sistema produttivo in Emilia-Romagna*, Bologna, Clueb.
- Caponio T., 2001, *Partecipazione politica e rappresentanza*, in Zincone G., (a cura di), 2001, *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Carfagna M., Pittau F., 2003, *Italia: 20 anni di regolarizzazioni*, in Caritas/Migrantes, *Immigrazione. Dossier statistico 2003*, cit..
- Carinci F., 1992, *L'immigrazione extra-comunitaria*, Quaderni di ricerca della Regione Emilia-Romagna, Osservatorio Mercato del lavoro, n. 3/2.
- Caritas/Migrantes, 2003, *Immigrazione. Dossier statistico 2003*, Roma, Nuova Anterem.
- Caritas/Migrantes, 2004, *Immigrazione. Dossier statistico 2004*, Roma, Nuova Anterem.
- Caritas/Migrantes, 2005, *Immigrazione. Dossier statistico 2005*, Roma, Nuova Anterem.
- Caritas Italiana, 2005, *Immigrati e partecipazione. Dalle consulte e dai consiglieri aggiunti al diritto di voto*, Roma, Idos.
- Catanzaro R., Ascoli U., (a cura di), 1989, *La società italiana negli anni Ottanta*, Bari, Laterza.
- Cazzola A., 1995, *I principali aspetti demografici degli immigrati extracomunitari recentemente regolarizzati in Emilia Romagna*, in Porrelli M. G. (a cura di), *Atti della conferenza: La popolazione dell'Emilia-Romagna alle soglie del 2000. Ferrara 24-25 Novembre 1994*, cit..
- Cedroni L., 2004, *La rappresentanza politica. Teorie e modelli*, Milano, Angeli.
- Chambers I., Curti L., 1997, *La questione postcoloniale. Cieli comuni, orizzonti divisi*, Napoli, Liguori.

- Chambers I., 2003, *Paesaggi migratori. Cultura e identità nell'epoca postcoloniale*, Roma, Meltemi.
- Cifiello S. 1991, *Per una ricerca sociologica sui lavoratori extracomunitari in Emilia-Romagna: alcune note metodologiche*, in Minardi E., Cifiello S., *Economie locali e immigrati extracomunitari in Emilia-Romagna*, cit..
- Cifiello S., (a cura di), 1992, *Non solo immigrato. Scenari migratori, diritti ed innovazioni nelle politiche locali*, Bologna, Cappelli.
- Cohen R., Layton-Henry Z., (edited by), 1997, *The Politics of Migration*, Cheltenham (UK), Massachussetts (USA), Edward Elgar Publishing.
- Collinson S., 1994, *Le migrazioni internazionali e l'Europa*, Bologna, Il Mulino.
- Colombo E., 2002, *Le società multiculturali*, Roma, Carocci.
- Colombo A., Sciortino G., 2004, *Gli immigrati in Italia, Assimilati o esclusi: gli immigrati, gli italiani, le politiche*, Bologna, Il Mulino.
- Colozzi I., 2002, *Le nuove politiche sociali*, Roma, Carocci.
- Comune di Nonantola, Servizio Centro di Accoglienza per lavoratori stranieri, s.d., *Una esperienza sulle rappresentanza: il Consigliere straniero aggiunto*, paper.
- Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, 1991, *Atti della Conferenza nazionale dell'immigrazione: Roma, 4-6 giugno 1990*, Roma, Editalia.
- Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, 1999, *Primo rapporto sulla rappresentanza degli immigrati*, Roma, CNEL.
- Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, 2000, *La rappresentanza diffusa. Le forme di partecipazione degli immigrati alla vita collettiva. Note sintetiche sui risultati della ricerca*, paper.
- Conti S., Sforzi F., 1997, *Il sistema produttivo italiano*, in Coppola P., (a cura di), 1997, *Geografia politica delle regioni italiane*, cit..
- Coppola P., (a cura di), 1997, *Geografia politica delle regioni italiane*, Torino, Einaudi.
- Coppola P., (a cura di), 2003, *L'altrove tra noi*, Rapporto annuale della Società Geografica Italiana.
- Crainz G., 2005 (prima ed. 2003), *Il paese mancato. Dal miracolo economico agli anni ottanta*, Roma, Donzelli.
- Crespi F., Segatori R., (a cura di), 1996, *Multiculturalismo e democrazia*, Roma, Donzelli.
- Cusimano G., (a cura di), 2003, *Ciclopì e Sirene. Geografie del contatto culturale*, Palermo, Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia di Palermo.
- Dal Lago A., De Biasi R., 2002, *Un certo sguardo. Introduzione all'etnografia sociale*, Bari, Laterza.

- Dematteis G., 1995, *Progetto implicito. Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*, Milano, Angeli.
- Dematteis G., Indovina F., Magnaghi A., Piroddi E., Scandurra E., Secchi B., 1999, *I futuri della città. Tesi a confronto*, Milano, Angeli.
- Dematteis G., 2001, *Per una geografia della territorialità attiva e dei valori territoriali*, in Bonora P., (a cura di), *SloT quaderno 1*, cit..
- Demetrio D., Favaro G., 2002, *Didattica interculturale. Nuovi sguardi, competenze, percorsi*, Milano, Angeli.
- Donato C., Nodari P., Panjek A., 2004, (a cura di), *Oltre l'Italia e l'Europa. Ricerche sui movimenti migratori e sullo spazio multiculturale*, Trieste, Edizioni Università di Trieste.
- Donati P., (a cura di), *Fondamenti di politica sociale. Teorie e modelli*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.
- Farinelli F., 2003, *Geografia. Un'introduzione ai modelli del mondo*, Torino, Einaudi.
- Favaro G., 2002, *I centri interculturali: luoghi di mediazione e di scambio fra culture*, in Demetrio D., Favaro G., *Didattica interculturale. Nuovi sguardi, competenze, percorsi*, cit..
- Ferrera M., 1984, *Il welfare state in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino.
- Ferrera M., 1987, *Il mercato politico-assistenziale*, in Ascoli U., Catanzaro R., (a cura di), *La società italiana degli anni Ottanta*, cit..
- Finzi R., (a cura di), 1997, *L'Emilia-Romagna, Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi*, Torino, Einaudi, vol. 13.
- Franchi Scarselli G., 2000, *Una guida ai modelli di rappresentanza politico-amministrativa locale degli stranieri*, Consorzio per la Formazione Professionale di Forlì Cesena.
- Gaffuri L., 2004, *Migrazioni: luoghi dell'altro, identità culturali, cittadinanza*, in Krasna F., Nodari P., *L'immigrazione straniera in Italia. Casi, metodi, modelli*, cit..
- Galeotti A. E., 1999, *Multiculturalismo. Filosofia politica e conflitto identitario*, Napoli, Liguori.
- Galli C., (a cura di), 2006, *Multiculturalismo. Ideologie e sfide*, Bologna, Il Mulino.
- Gallissot R., Milani M., Rivera A., 2001, *L'imbroglione etnico in quattordici parole-chiave*, Bari, Dedalo.
- Gambarota A., Perrini A., 2002, *La rappresentanza dei cittadini stranieri a Faenza. Report intermedio. I risultati del lavoro di ricerca al 31-12-2001*, paper.
- Garbaye R., 2002, *Ethnic Minorità Participation in British and French Cities: a Historical-Institutionalist Perspective*, "International Journal of Urban and Regional Research", vol. 26.3, pp. 555-570.
- Geertz C., 1999, *Mondo globale, mondi locali*, Bologna, Il Mulino.

- Giardini A., 2003a, *Immigrazione e sistemi locali territoriali. Le politiche nell'area periurbana bolognese tra rappresentazioni, norme e pratiche*, Bologna, Patron.
- Giardini A., 2003b, *Sistemi locali territoriali e politiche per l'immigrazione in Emilia-Romagna*, in Bonora P., Giardini A., *Orfana e claudicante. L'Emilia "post-comunista" e l'eclissi del modello territoriale*, cit..
- Giardini A., 2003c, *Tra enunciazioni e prassi nelle politiche per l'immigrazione in Emilia-Romagna*, in Cusimano G., (a cura di), *Ciclopi e Sirene. Geografie del contatto culturale*, cit..
- Giardini A., 2003d, *L'immigrazione in provincia di Bologna. Crescita di una presenza stabile*, in "Urbanistica Informazioni", n. 188, marzo-aprile, pp. 7-8.
- Giardini A., 2004, *I centri interculturali in Emilia-Romagna*, in Bonora P., Giardini A., *I centri interculturali in Emilia-Romagna. Un progetto di ricerca-azione per una territorialità attiva*, cit..
- Giardini A., 2005a, *L'esperienza dei centri interculturali in Emilia-Romagna*, in Mantovani S., Salvarani B., *Io ti vedo Tu mi guardi. L'intercultura oggi in Italia, panorama e prospettive*, Torino, EGA.
- Giardini A., 2005b, *Le politiche di accoglienza degli immigrati nei principali paesi europei*, in Ganapini L., (a cura di), *L'Italia alla metà del XX secolo. Conflitto sociale, Resistenza, costruzione di una democrazia*, Milano, Guerini e Associati.
- Giardini A., 2006, *Al "centro" della periferia: il quartiere Ariane di Nizza*, in "Storicamente", n. 2, (www.storicamente.org).
- Ginsborg P., 1998, *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato. 1980-1996*, Torino, Einaudi.
- Golini A., 1974, *Distribuzione della popolazione, migrazioni interne e urbanizzazione in Italia*, Università di Roma, Istituto di Demografia.
- Gambarota A., Perini A., 2001, *La rappresentanza dei cittadini stranieri a Faenza. Report intermedio. I risultati del lavoro di ricerca al 31-12-2001*, Comune di Faenza.
- Governa F., 2001, *La dimensione territoriale dello sviluppo socio-economico locale: dalle economie esterne distrettuali alle componenti del milieu*, in Magnaghi A., (a cura di), *Rappresentare i luoghi. Metodi e tecniche*, cit..
- Governa F., 2001, *Il territorio come soggetto collettivo? Comunità, attori, territorialità*, in Bonora P., (a cura di), *SloT, quaderno 1*, cit..
- Governa F., 2006, *Territorio e territorialità fra risorse e valori*, in Bertocin M., Pase A., (a cura di), *Il territorio non è un asino. Voci di attori deboli. Atti del Convegno Rovigo, 9-10 giugno 2005*, cit..
- Granaglia E., Magnaghi M., (a cura di), 1993, *Immigrazione, quali politiche pubbliche?*, Milano, Angeli.
- Grappi E., Spagni P., a cura di, 1981, *Gli stranieri a Reggio Emilia. Indagine diretta con interviste a 88 lavoratori arabi e a 16 aziende*, Provincia di Reggio Emilia.

- Grillo R., Pratt J., 2002, *The Politics of Recognizing Difference*, Hampshire (UK), Burlington (USA), Ashgate.
- Guaraldi E., Trionfini P., 2003, *Il welfare state locale negli anni della Repubblica: attori, tempi, modelli*, in Magagnoli S., Sigman N.L., Trionfini P., *Democrazia, cittadinanza e sviluppo economico. La costruzione del welfare municipale a Modena negli anni della Repubblica*, cit..
- Guha R., Spivak G., 2002, *Subaltern Studies. Modernità e (post)colonialismo*, Verona, Ombre corte.
- Gumuchian H., Grasset E., Lajarge R., Roux E., 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Anthropos.
- Habermas J., 1998, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Milano, Feltrinelli.
- Habermas J., Taylor C., 1998, *Multiculturalismo*, Milano, Feltrinelli.
- Harvey D., 2002 (prima ed. 1990), *La crisi della modernità. Riflessioni sulle origini del presente*, Milano, Net.
- IpL, 2000, *Sviluppo, lavoro e competitività in Emilia-Romagna. Primo rapporto annuale dell'Istituto per il Lavoro*, Milano, Angeli.
- IpL, 2003, *Governo e Governance: reti e modalità di cooperazione nel territorio regionale, 2° Rapporto Annuale dell'Istituto per il Lavoro*, Milano, Angeli.
- Istat, 1992, *La presenza straniera in Italia. Una prima analisi dei dati censuari. 13° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni. 20 ottobre 1991*, Roma, Istat.
- Istat, 2002, *Rapporto statistico sulla regione Emilia-Romagna*, Roma, Istat, Monografie regionali.
- Kosic A., Triandifyllidou A., 2005, *Active civic participation of immigrant in Italy*, Country Report for the European research project POLITIS, www.uni-oldenburg.de/politis-europe.
- Krasna F., Nodari P., 2004, *L'immigrazione straniera in Italia. Casi, metodi, modelli*, numero monografico di "Geotema", a. VIII, n. 23.
- Kymlicka W., 1999, *La cittadinanza multiculturale*, Bologna, Il Mulino.
- Labos, 1991, *Politiche sociali e bisogni degli immigrati*, Roma. T.E.R.
- Lambert P-Y., 1998, *L'exercice de la citoyenneté dans un contexte colonial : le cas des deux Congo jusqu'à 1957*, www.skynet.be/suffrafe-universel/.
- Lambert P-Y., 1999, *Les conseils consultatifs communaux des immigrés en Belgique*, www.skynet.be/suffrafe-universel/.
- Lapeyronnie D. (sous la direction de), 1992, *Immigrés en Europe. Politiques locales d'intégration*, Paris, La documentation française.
- Lapeyronnie D., 1993, *L'individu et les minorités. La France et la Grande-Bretagne face à leurs immigrés*, Paris, Presse Universitaires de France.

- Latouche S., 2003, *Il ritorno dell'etnocentrismo. Purificazione etnica versus universalismo cannibale*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Leca J., 1990, *Nazionalità e cittadinanza nell'Europa delle immigrazioni*, in AA.VV., 1990, *Italia, Europa e nuove immigrazioni*, cit..
- Leghista G., Zoletto D., 2002, *Gli equivoci del multiculturalismo*, numero tematico di "aut aut", n. 312.
- Leonardi R., 1991, *Sviluppi politico-istituzionali, 1970-1990*, in Leonardi R., Nanetti R.Y. (a cura di), *Le regioni e l'integrazione europea: il caso Emilia-Romagna*, cit.
- Leonardi R., Nanetti R.Y. (a cura di), 1991, *Le regioni e l'integrazione europea: il caso Emilia-Romagna*, Milano, Angeli.
- Loomba A., 2002, *Colonialismo/postcolonialismo*, Roma, Meltemi.
- Luatti L., 2004, *I centri interculturali, per esempio. Il ruolo, il contributo, la rete*, in "Educazione Interculturale", n. 1.
- Lungarella R., 1983, *L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna. I risultati di una ricerca sui lavoratori egiziani a Reggio Emilia*, "Inchiesta", n. 59/60.
- Lungarella R., 1983, *Immigrazione e mercato del lavoro. L'esperienza emiliana*, "Nuovo Riformismo", n. 5-6.
- Magagnoli S., 2003, *Una riflessione storica su governo e governance a Parma*, in IpL, *Governo e Governance: reti e modalità di cooperazione nel territorio regionale*, 2° Rapporto Annuale dell' Istituto per il Lavoro, cit..
- Magagnoli S., 2003, *Scuola, cultura e società: un modello integrato di "welfare culturale"*, in Magagnoli S., Sigman N.L., Trionfini P., *Democrazia, cittadinanza e sviluppo economico. La costruzione del welfare municipale a Modena negli anni della Repubblica*, cit..
- Magagnoli S., Sigman N.L., Trionfini P., 2003, *Democrazia, cittadinanza e sviluppo economico. La costruzione del welfare municipale a Modena negli anni della Repubblica*, Roma, Carocci.
- Magistrali G. (a cura di), 2003, *Il futuro delle politiche sociali in Italia. Prospettive e nodi critici della Legge 328/2000*, Milano, Angeli.
- Magnaghi A., 2000, *Il progetto locale*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Magnaghi A., (a cura di), 1991, *Il territorio dell'abitare. Lo sviluppo locale come alternativa strategica*, Milano, Angeli.
- Magnaghi A., (a cura di), 2001, *Rappresentare i luoghi. Metodi e tecniche*, Firenze, Alinea.
- Magnaghi A., 2001, *Una metodologia analitica per la progettazione identitaria del territorio*, in id., (a cura di), *Rappresentare i luoghi. Metodi e tecniche*, Firenze, Alinea.
- Marengo M., 1999, *Les lieux de l'interculturalité: une image de la complexité urbaine*, in "Cybergeog", n. 93, www.cybergeog.presse.fr.

- Marshall T. H., 1976, *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, Utet.
- Martiniello M., 1988, « Vers la formation de nouveaux groupes ethniques en Europe Occidentale? », *Studi Emigrazione*, Anno XXV, n. 90, pp. 202-212.
- Martiniello M., 1999, *Politiche consultive per immigrati e minoranze etniche: una visione critica*, in AA.VV., *Partecipazione e rappresentanza politica degli immigrati*, cit..
- Martiniello M., 2000, *Le società multietniche*, Bologna, Il Mulino.
- Massey D., Jess P., 2001, *Luoghi, culture e globalizzazione*, Torino, Utet.
- Masulli I., 2003, *Welfare state e patto sociale in Europa. Gran Bretagna, Germania, Francia, Italia. 1945-1985*, Bologna, Clueb.
- Mezzadra S., Petrillo A., 2000, *I confini della globalizzazione. Lavoro, culture, cittadinanza*, Roma, Il Manifesto libri.
- Mezzadra S., (a cura di), 2001, *Genealogie multiculturali. Storia e critica*, in “Contemporanea”, n. 1, pp. 127-165.
- Miles R., Thranhardt D., (a cura di), 1995, *Migration and european integration*, London (UK), Pinter Publishers Ltd, Cranbury (USA), Associated University Presses.
- Minardi E., Cifelli S., 1991, *Economie locali e immigrati extracomunitari in Emilia-Romagna*, Milano, Angeli.
- Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale dell’Emigrazione e degli Affari sociali, *Atti della Seconda Conferenza nazionale dell’emigrazione*, Milano, Angeli, 1990.
- Montanari A., Angeli A., Pasquini L., 1987, *Gli stranieri residenti in Emilia-Romagna: un profilo demografico-sociale sulla base dei dati delle anagrafi comunali*, Regione Emilia-Romagna, Consulta regionale per l’emigrazione e l’immigrazione.
- Panieri A., Bonoli R., 1984, *A maggio la 1° Conferenza regionale dell’emigrazione e dell’immigrazione. Dall’ultima consulta il lancio della 1° Conferenza regionale dell’emigrazione-immigrazione*, in “emigrazioneEmilia-romagna”, n. 4-5, pp. 13-20.
- Pavone C., Salvati M., (a cura di), 1989, *Suffragio, rappresentanza, interessi. Istituzioni e società fra ‘800 e ‘900*, Milano, Angeli.
- Però D., 2002, *The Left and the Political Participation of Immigrants in Italy: The Case of the Forum of Bologna*, in Grillo R., Pratt J., *The Politics of Recognizing Difference*, cit..
- Perrone C., 2003, *Governare la città delle differenze. Politiche e pratiche di pianificazione nell’area metropolitana di Toronto*, Firenze, Alinea.
- Piroddi E., Scandurra E., De Bonis L., (a cura di), 2000, *I futuri della città. Mutamenti, nuovi soggetti e progetti*, Milano, Angeli.

Porrelli M. G. (a cura di), 1995, *Atti della conferenza: La popolazione dell'Emilia-Romagna alle soglie del 2000. Ferrara 24-25 Novembre 1994*, Regione Emilia-Romagna.

Privitera F., 1984, *Il fenomeno migratorio in Emilia-Romagna nella sua recente evoluzione*, Regione Emilia-Romagna, Consulta regionale per l'emigrazione e l'immigrazione.

Prodi R., Gobbo F., a cura di, 1981, *Materiali sul mercato del lavoro in Emilia-Romagna*, Bologna, Associazione per gli studi industriali.

Pugliese E., 2002, *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Bologna, Il Mulino.

Putnam R.D., Leonardi R., Nanetti R.Y., 1985, *La pianta e le radici: il radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino.

Putnam R.D., 1993, *La tradizione civica delle regioni italiane*, Milano, Arnoldo Mondadori.

Raffestin C., 1984, *Territorializzazione, deterritorializzazione, riterritorializzazione e informazione*, in Turco A., (a cura di), *Regione e regionalizzazione*, cit..

Regione Emilia-Romagna, Consulta regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione, senza data, *Movimenti migratori in Emilia-Romagna. Alcuni dati statistici per il periodo 1955-1979*, Regione Emilia-Romagna.

Regione Emilia-Romagna, 1981a, *L'insediamento della Consulta regionale sui problemi dell'emigrazione*, Quaderni del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, n. 2

Regione Emilia-Romagna, 1981b, *Immigrazione ed emigrazione dell'Emilia-Romagna. Movimenti migratori in cifre dal 1971 al 1980*, Quaderni del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, n. 4

Regione Emilia-Romagna, 1982, *Gente, famiglie, case. Trasformazioni sociali e demografiche e nuove esigenze abitative*, Milano, Angeli.

Regione Emilia-Romagna, Consulta regionale per l'emigrazione e l'immigrazione, Federazione Unitaria CGIL CISL UIL, Lega per i diritti dei popoli, ACLI, F. Santi, FILEF, UCEI, 1983, *Quale legislazione per i lavoratori stranieri in Italia. Atti del convegno. Bologna, 23 Aprile 1983*, Regione Emilia-Romagna.

Regione Emilia-Romagna, 1984, *Speciale conferenza*, numero monografico di "emigrazioneEmilia-Romagna", n. 6-7

Regione Emilia-Romagna, 1986, *Notizie statistiche regionali. A cura dell'Osservatorio regionale del mercato del lavoro*, Bollettino n. 2.

Regione Emilia-Romagna, "ENNE", Periodico di informazione statistica dell'Osservatorio del mercato del lavoro, varie annate.

Regione Emilia-Romagna, Consulta regionale per l'emigrazione e l'immigrazione, 1990, *L'emigrazione al femminile. Atti del convegno. Bologna, 12-13 Gennaio 1990*, Regione Emilia-Romagna.

Regione Emilia-Romagna, Consulta regionale per l'emigrazione e l'immigrazione, 1998, *La Consulta attraverso i Presidenti. 1975-1998*, Regione Emilia-Romagna.

Regione Emilia-Romagna, Assessorato alle Politiche sociali, Immigrazione, Progetto giovani, Cooperazione internazionale, 2001, *L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna*, stampato in proprio.

Regione Emilia-Romagna, 2002, *L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna*, Milano, Angeli.

Regione Emilia-Romagna, 2003, *L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna*, Milano, Angeli.

Regione Emilia-Romagna, 2004, *L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna. Dati al 1-1-2003*, Milano, Angeli.

Regione Emilia-Romagna, 2005, *Lo sviluppo demografico in Emilia-Romagna*, Quaderni di statistica, www.regione.emilia-romagna.it.

Regione Emilia-Romagna, Assessorato alle Politiche sociali, Immigrazione, Progetto giovani, Cooperazione internazionale, 2005, *I Piani sociali di zona in Emilia-Romagna. La sperimentazione nel triennio 2002/2004*, Regione Emilia-Romagna.

Regione Emilia-Romagna, 2006, *Gli stranieri residenti in Emilia-Romagna all'1.1.2006*, Quaderni di statistica, www.regione.emilia-romagna.it.

Regione Emilia-Romagna, 2006, *Un approccio attuale all'emigrazione: la Legge Regionale 3/2006 della Regione Emilia-Romagna*, numero monografico di "Le istituzioni del federalismo", n. 3.

Rinaldi A., 2000, *Distretti ma non solo. L'industrializzazione nella provincia di Modena (1945-1995)*, Milano, Angeli

Rosanvallon P., 1997, *La nuova questione sociale. Ripensare lo Stato assistenziale*, Roma, Edizioni Lavoro.

Rossi S., 2003 (prima ed. 1998), *La politica economica italiana 1968-2003*, Bari, Laterza.

Sack R.D., 1986, *Human Territorialità: its theory and history*, Cambridge, Cambridge University Press.

Sayad A., 2002, *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Milano, Cortina.

Salvati M., Zannino L., 1988, *La cultura degli enti locali (1975-1985)*, Milano, Angeli.

Salvati M., 2000, *Occasioni mancate. Economica e politica in Italia dagli anni '60 a oggi*, Bari, Laterza.

Sassen S., 1996, *Migranti, coloni, rifugiati. Dall'emigrazione di massa alla fortezza Europa*, Milano, Feltrinelli.

Scardapane L., 1987, *I rientri in Emilia-Romagna negli anni Settanta*, Regione Emilia-Romagna, Consulta regionale per l'emigrazione e l'immigrazione.

Sciortino G., Colombo A., (a cura di), 2003, *Un'immigrazione normale*, Bologna, Il Mulino.

- Seravalli G., 1999, *Teatro regio, teatro comunale. Società, istituzioni e politica a Modena e a Parma*, Catanzaro, Meridiana Libri.
- Siggillino I., 1980, *Immigrazione e sviluppo in Emilia-Romagna*, Bologna, ACLI Emilia-Romagna.
- Siggillino I., (a cura di), 1985, *Temi e problemi dell'emigrazione-immigrazione in Emilia-Romagna*, Bologna, ACLI Emilia-Romagna, documento n. 32.
- Siggillino I., (a cura di), 1986, *Emigrazione: Consulte ed associazionismo*, Bologna, ACLI Emilia-Romagna, documento n. 35.
- Sigman N.L., 2003, *Le donne protagoniste nella costruzione del welfare modenese*, in Magagnoli S., Sigman N.L., Trionfini P., *Democrazia, cittadinanza e sviluppo economico. La costruzione del welfare municipale a Modena negli anni della Repubblica*, cit..
- Sommella R., Viganoni L., 1997, *Dinamiche demografiche e assetti territoriali*, in Coppola P., (a cura di), 1997, *Geografia politica delle regioni italiane*, cit..
- Smimez, 2002, *I conti economici delle regioni italiane dal 1970 al 1998*, Bologna, Il Mulino.
- Smimez, 2006, *I conti economici delle regioni italiane dal 1980 al 2002*, Bologna, Il Mulino.
- Treves A., 1976, *Le migrazioni interne nell'Italia fascista*, Torino, Einaudi.
- Triglia C., 1987, *La regolazione localistica: economia e politica nelle aree di piccola impresa*, in Ascoli U., Catanzaro R., (a cura di), *La società italiana degli anni Ottanta*, cit..
- Triglia C., 1992, *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- Turco A., (a cura di), 1984, *Regione e regionalizzazione*, Milano, Angeli.
- Turco A., *Abitare l'avvenire. Configurazioni territoriali e dinamiche identitarie nell'età della globalizzazione*, in "Bollettino della Società Geografica Italiana", Roma, Serie XII, vol. VIII (2003), pp. 3-20.
- Turco A., 2003, *Sociotopie: istituzioni postmoderne della soggettività*, in Dematteis G., Ferlaino F., *Il mondo dei luoghi: geografie delle identità e del cambiamento*, Torino, Ires, www.ires.piemonte.it.
- Ufficio Regionale del Lavoro E.M.O., senza data, *Lavoratori stranieri occupati nella regione Emilia-Romagna. Anno 1977*, Bologna, paper.
- Ungaro D., 2002 (prima ed. 2001), *Capire la società contemporanea*, Roma, Carocci.
- Vallega A., 2003, *Geografia culturale. Luoghi, spazi, simboli*, Torino, Utet.
- Vandelli L., 2005, (1° ed. 2000), *Il governo locale*, Bologna, Il Mulino.
- Verbunt G., 2001, *La société interculturelle. Vivre la diversité humaine*, Paris, Seuil.

Walzer M., 1998, *Sulla tolleranza*, Bari, Laterza.

Wieviorka M., 2002, *La differenza culturale. Una prospettiva sociologica*, Bari, Laterza.

Young M. Y., 1996, *La politica della differenza*, Milano, Feltrinelli.

Zamagni V., 1997, *Una vocazione industriale diffusa*, in Finzi R., (a cura di), *L'Emilia-Romagna*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi*, cit..

Zavatti P., 2000, *Cronache della Consulta forlivese dei cittadini stranieri. Progetti, movimenti di opinione, prime esperienze di partecipazione alla vita delle istituzioni*, Consorzio per la Formazione Professionale di Forlì Cesena.

Zincone G., 1992, *Da sudditi a cittadini. Le vie dello stato e le vie della società civile*, Bologna, Il Mulino.

Zincone G., 1994, *Uno schermo contro il razzismo. Per una politica dei diritti utili*, Roma, Donzelli.

Zincone G., 1999, *Rappresentanza e diritto di voto*, in AA.VV., *Partecipazione e rappresentanza politica degli immigrati*, cit..

Zincone G., 2000, *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino.